

Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Nappali tagozat, jogász szak

**Az uniós fellépés lehetőségei és kilátásai a nemzetközi politikai
színtéren, különös tekintettel az Európai Külügyi Szolgálat
működésének tapasztalataira**

TDK Dolgozat



Készítette: Kiss Gergely Attila N4T4AJ, V. évfolyam, jogász szak
Konzulens: Dr. Lévaýné Prof. Dr. Fazekas Judit Egyetemi tanár

Miskolc
2011.

Tartalomjegyzék

1.	ELŐSZÓ	3
2.	AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLKAPCSOLATAINAK FEJLŐDÉSE A SZERZŐDÉSEK TÜKRÉBEN	4
2.1.	A KEZDETEKTŐL MAASTRICHTIG	4
2.2.	A MAASTRICHTI SZERZŐDÉS	7
2.3.	AZ AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS KÜLPOLITIKÁT ÉRINTŐ ÚJÍTÁSAI	9
2.4.	AZ ALKOTMÁNSZERZŐDÉS	11
2.5.	EGY ÚJ FEJEZET KEZDETE: A LISSZABONI- VAGY REFORMSZERZŐDÉS	13
3.	AZ EURÓPAI UNIÓ, MINT A NEMZETKÖZI JOG ALANYA	14
3.1.	AZ EURÓPAI UNIÓ JOGI SZEMÉLYISÉGE	15
4.	AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLPOLITIKÁJÁBAN MEGHATÁROZÓ SZEREPET JÁTSZÓ INTÉZMÉNYEK	16
4.1.	AZ EURÓPAI TANÁCS SZEREPE AZ UNIÓ KÜLPOLITIKÁJÁBAN	18
4.2.	A TANÁCS ÉS AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG SZEREPE KÜLPOLITIKAI KÉRDÉSEKBEN	20
4.3.	AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG KÜLÖNLEGES SZEREPE AZ UNIÓ KÜLPOLITIKÁJÁBAN	22
4.4.	AZ UNIÓ KÜLÜGYI ÉS BIZTONSÁGPOLITIKAI FŐKÉPVISELŐJE	23
5.	AZ EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT	27
5.1.	AZ EKSZ LÉTREJÖTTE	27
5.2.	AZ EKSZ ÖSSZETÉTELE	30
5.3.	AZ EKSZ HATÁSKÖRE ÉS MŰKÖDÉSE	31
5.3.1.	 AZ EURÓPAI UNIÓ DIPLOMÁCIÁJA, KÖVETSÉGEI ÉS KONZULI KAPCSOLATAI A LISSZABONI SZERZŐDÉS UTÁN	33
6.	AZ EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT MŰKÖDÉSÉNEK EDDIGI TAPASZTALATAI	36
7.	ZÁRÓ GONDOLATOK	40
8.	FELHASZNÁLT IRODALOM	42
8.1.	ALAPÍTÓ ÉS MÓDOSÍTÓ SZERZŐDÉSEK	42
8.2.	AZ UNIÓ MÁSODLAGOS JOGANYAGA	42
8.3.	FELHASZNÁLT KÖNYVEK	43
8.4.	INTERNETEN KÖZZÉTETT CIKKEK	43
8.5.	ÍDEGEN NYELVŰ CIKKEK	44

1. Előszó

Ahhoz, hogy átlássuk és meg tudjuk érteni a hihetetlen nagy jelentőségét annak, amit a Lisszaboni Szerződés újítként vezetett be a külkapcsolatok terén, elengedhetetlen, hogy tegyünk egy kis kitérőt az Európai Unió megalakulása felé és megvizsgáljuk, hogy az integráció fejlődése során hogyan alakult, formálódott az Európai Unió külkapcsolati rendszere és hogyan vált egyre jelentősebbé a tagállamok együttműködése külkapcsolataikban. Górcső alá vettem, hogy hogyan mondtak le a tagállamok egyre jobban szuverenitásukról a külpolitika szférájában, illetőleg hogyan engedtek át egyre több hatáskört az Uniónak abban a reményben, hogy kialakulhat egy egységes, az egész Európai Uniót meghatározó külpolitikai szabályrendszer, ami az integráció végső kiteljesedéséhez vezethet. Ez a folyamat nem volt zökkenőmentes, sőt még most sem az, mivel az államok görcsösen ragaszkodtak/ragaszkodnak ahhoz, hogy megtartsák szuverenitásukat a külpolitika területén, azonban az a nagy volumenű lépés, amivel létrehozták az Európai Külügyi Szolgálatot, már az enyhülés egyik jeleként fogható fel és véleményem szerint az integráció folyamatának egyik legmeghatározóbb újítása is, mellyel a tagállamok egy olyan útra léptek rá, ami ténylegesen elvezethet az Unió kiteljesedéséhez.

Előre kívánom bocsájtani, hogy a dolgozatomban kizárólag az Unió kül- és biztonságpolitikájával foglalkozom, nem érintve a közös védelempolitika aspektusait, valamint a tág értelemben vett gazdasági jellegű külkapcsolatokat.

Ezek fényében a hangsúlyt az Európai Külügyi Szolgálat (a továbbiakban: EKSZ) bemutatására fektettem, megvizsgálva az EKSZ kapcsolatát más Uniós intézményekkel, különös figyelmet szentelve az Európai Tanács, a Tanács és a Bizottság szerepére a külpolitikában, valamint nem utolsósorban az EKSZ működésében. Függetlenül attól, hogy az EKSZ felállása óta még nem telt el egy év – tehát egy nagyon fiatal intézményről van szó – mégis az mondható el róla, hogy igencsak meghatározó jelentőségű az Unió életében, és az az ingoványos terület, melyen tevékenykedik, bővelkedik új kihívásokban és megoldandó feladatokban az Európai Unió politikusai, sőt meg merem kockáztatni, hogy az ebbe belenövő leendő értelmiség számára is.

2. Az Európai Unió külkapcsolatainak fejlődése a Szerződések tükrében

2.1. A kezdetektől Maastrichtig

1951. április 18-án a – Robert Schuman nevével fémjelzett – Schuman-terv alapján a hat alapító tagállam aláírta az ESZAK Szerződést¹, mellyel a szén- és acéliparukat közös irányítás alá helyezték. Az ESZAK Szerződés kifejezetten nem tartalmazott a külpolitikára vagy bármilyen, a Szerződésben részes tagállamok számára előírt külkapcsolati rendelkezést. Ez azzal is magyarázható – ahogy majd a későbbiekben is látni fogjuk –, hogy a külpolitika a tagállamok politikájának igen kényes területét jelenti, és csak nehezen válnak meg szuverenitásuktól ezen a téren.

Az integráció fejlődésének második nagy lépcsője a Római Szerződések aláírása volt. Azonban nem szabad elfelejteni, hogy ennek a lépésnek a megtételére – többek között – az Európai Védelmi Közösség (a továbbiakban: EVK) kudarca sarkallta az alapító tagállamokat. Az EVK egy olyan katonai védelmi közösségként jött volna létre, mely egy egységes, a tagállamok által felállított összhaderőt hozott volna létre – a nemzeti hadseregek mellett – a NATO mintájára és „szárnyai” alatt, de egy kilenc fős testület hozta volna a döntéseket a Miniszteri Tanács és a Közgyűlés felügyelete mellett. Érdekes fordulat, hogy az akkori francia miniszterelnök René Pleven terve alapján kidolgozott, az EVK alapjait létrehozó szerződést éppen a francia parlament nem szavazta meg,² amely ennek eredményeként véglegesen elbukott. Így a tagállamok a Paul-Henri Spaak vezette bizottság tervezete és elképzelése alapján egyetértettek abban, hogy az integrációt gazdasági területre kell kiterjeszteni, és végül 1957. március 25-én Rómában aláírták az Európai Gazdasági Közösséget (a továbbiakban: EGK) és az Európai Atomenergia-közösséget (a továbbiakban: Euratom) létrehozó Római Szerződéseket.³

Az EGK szerződés eredeti 238. cikke⁴ tartalmazott elsőként utalást nemzetközi társulási megállapodások megkötésére, amennyiben kimondta: „A Közösség harmadik államokkal

¹ Szerződés az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásáról, 1951. április 18.

² A Francia Nemzetgyűlés 1954. augusztus 30-ai szavazása

³ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés, és Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Róma, 1957. március 17.)

⁴ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (1957) 65.o.

vagy nemzetközi szervezetekkel kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös fellépés és különleges eljárások által jellemzett társulást létrehozó megállapodásokat köthet.

Ezeket a megállapodásokat a Közgyűléssel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal a Tanács köti meg.[...]” Ilyen társulási megállapodás volt (a társulási megállapodást az EGK kötötte meg Törökországgal) és van érvényben ma is az Európai Unió és Törökország⁵ között.

Az Euratom Szerződés tizedik, kifejezetten a külkapcsolatok címet viselő fejezete szintén érintette a külpolitika területét, azonban itt is „csak” a tagállamok által harmadik államokkal, nemzetközi szervezetekkel illetőleg harmadik állam állampolgárával az atomenergia területén való együttműködéssel kapcsolatos szerződésekre vonatkozó feltételeket találjuk. Az Euratom Szerződés akkori és jelenlegi 106. cikke⁶ mondja ki egyértelműen, hogy az említett fejezetbe csak az atomenergia területén kötött szerződések tartoznak, tehát még itt sem beszélhetünk konkrét külpolitikáról.

Azonban az említett társulási megállapodásokon és az atomenergia területén kötött nemzetközi szerződéseken kívül a tagállamok csak a közös piac és a vámunió fenntartásához, illetőleg azok zavartalan működéséhez egyeztették külpolitikai álláspontjaikat és csak a feltétlenül szükséges mértékben.

Az elhíresült mondat, mely szerint „*az Európai Közösségek gazdasági óriás, de politikai törpe*” vetette fel ismét – az EVK bukását követően –, hogy szükséges az Európai Közösségeknek külpolitikai szintén is megfelelő potenciállal rendelkeznie. Erre a kifejezetten külpolitikai szintén történő eredményes fellépés lehetőségére vonatkozó javaslatlételre először az 1969-es hágai csúcstalálkozón került sor, ahol a tagállamok megbízták külügyminisztereiket azzal, hogy kezdeményezzék egy olyan jelentés elkészítését, amely konkrétan arra tér ki, hogy „*a tagállamok folytassanak különböző szintű*

⁵ Az Európai Gazdasági Közösségnek a Török Köztársasággal 1963-ban kötött társulási megállapodása, melyet pontosított az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó megállapodás alapján felállított Társulási Tanács 1980. szeptember 19-i 1/80 számú, a társulás előmozdításáról szóló határozata.

⁶ Mivel jelen cikk szövege nem változott tartalmában a módosító szerződések által, ezért lásd: Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (egységes szerkezetbe foglalt változat), H L C 84, 2010. március 30.

*külpolitikai egyeztetéseket, teremtsék meg a külpolitikai együttműködés alapjait.*⁷ A csúcstalálkozó hatására Étienne Davignon⁸ 1970-ben benyújtotta a róla elnevezett Davignon-jelentést, melynek eredményeként megindulhatott az Európai Politikai Együttműködés.⁹ Az Európai Politikai Együttműködés (a továbbiakban: EPE) elképzelése nem tartalmazott semmiféle intézményi keretet, hanem csak arra vonatkozott, hogy a tagállamok a külpolitika koordinálásával illetőleg a kormányközi együttműködés eszközeivel adjanak politikai irányt és tartalmat az Európai Közösség nemzetközi kapcsolatának.¹⁰

Az 1987. július 1-én hatályba lépett Egységes Európai Okmány¹¹ (a továbbiakban: EEO) új fejezetet nyitott az Unió (akkor Közösségek) külpolitikájában. Harmadik címe rendelkezik a külpolitika terén folytatott európai együttműködésről, melyben a 30. cikk 1. pontja deklarálja: *„(a) Magas Szerződő Felek, akik tagjai az Európai Közösségeknek, törekednek egy európai külpolitika közös kialakítására és megvalósítására [...]”* Ez a rendelkezés nemcsak tovább erősítette az EPE jelentőségét, de mondhatni egy óriási előrelépésnek is volt tekinthető a Közösségek akkori külpolitikai létezéséhez képest, mivel a Szerződésbe beemelve intézményesítette azt. A 30. cikk 10. pontjának g) alpontja szerint: *„(a)z elnökséget egy Brüsszelben működő titkárság segíti az Európai Politikai Együttműködés tevékenységének előkészítésében és végrehajtásában, valamint igazgatási kérdésekben. A titkárság az elnökség felügyelete alatt látja el feladatait.”* Ez egy újítás volt az EPE életében, mivel igaz, megmaradt a tevékenysége kormányközi szinten, de önálló titkárságot kapott az Egységes Európai Okmány hatására,¹² amely nagyban elősegítette az együttműködést a tagállamok számára a nemzetközi szintén. Ahogyan azt az EEO III. címe is deklarálja a 30. cikk 3. pontjának a) alpontjában: *„(a) külügyminiszterek és a Bizottság egy tagja évente legalább négy alkalommal üléseznek az Európai Politikai Együttműködés keretében,”* ezen kívül, szintén ebben a pontban rendelkezik arról is, hogy

⁷ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, nyolcadik, átdolgozott kiadás HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2011. 537. o.

⁸ A francia külügyminisztérium tisztviselője, és a Tanács által felkért munkacsoport vezetője

⁹ European Political Cooperation

¹⁰ Balázs Péter: Az Európai Unió külpolitikája, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2002. 232.o.

¹¹ Single European Act; aláírva: 1986. február 17. Luxembourg (Luxemburg) és 1986. február 28. Hága (Hollandia); a teljes szöveget lásd: HL L 169/1, 1987

¹² Balázs Péter: i.m. 232.o.

„(a) Politikai Együttműködés keretében külpolitikai kérdéseket is megvitathatnak az Európai Közösségek Tanácsának üléseinek alkalmával,” vagyis lehetőségük volt a Tanács ülésein is megtárgyalni azokat a kérdéseket, melyekkel egyébként az EPE ülésein foglalkoztak, azaz évente négy alkalommal. Az Európai Politikai Együttműködés célja az volt, hogy az Európai Közösség tagállamai a nemzetközi kérdésekben is együtt tudjanak működni és hasonló álláspontot képviseljenek az egyes tagállamok, figyelembe véve az EEO-ban számukra deklarált követelményeket.

Sajnálatos módon az EPE működése során levonható tapasztalat az volt, hogy a tagállamok érdekei rendkívül különbözőek lehetnek a világpolitika megítélésében,¹³ amelyhez véleményem szerint nem kis mértékben járult hozzá az az el nem hanyagolható tény, hogy a tagállamok még mindig nem igazán akartak lemondani szuverenitásukról a külpolitika és a külkapcsolatok terén a Közösség javára.

2.2. A Maastrichti Szerződés

Kétségtelen, hogy az Egységes Európai Okmány után a *Maastrichti Szerződés*¹⁴ (a továbbiakban: MSZ) hozta a legnagyobb változást és az ESZAK Szerződés aláírása óta a legtöbb újítást az Európai Közösség számára a külpolitika területén. A MSZ hatására kialakult a – szakirodalomban csak pilléres szerkezetként említett – szerkezete az Európai Uniónak, mely önálló területként hozta létre – az MSZ J. cikkével¹⁵ – a Közösségek mellett a közös kül- és biztonságpolitikát (a továbbiakban: KKBP), mint az Európai Unió második pillérét.¹⁶ A Maastrichti Szerződés V. címe rendelkezett a közös kül- és biztonságpolitikáról, lefektetve az Unió külkapcsolataira akkor irányadó szabályokat. Tekintettel arra, hogy a közös kül- és biztonságpolitika kormányközi együttműködésen alapult, ezért az MSZ V. címe alatt található rendelkezések értelmezésében az Európai Közösségek Bíróságának nem volt hatásköre, amit a záró rendelkezések L. cikke

¹³ Lásd: az előbb hivatkozott lábjegyzetet

¹⁴ Szerződés az Európai Unióról Maastricht, HL C 191, 1992. július 29.

¹⁵ A maastrichti szerződés J. cikke: „Létrejön egy közös kül- és biztonságpolitika, amelyre a következő rendelkezések az irányadók.”

¹⁶ Emlékeztetnék arra, hogy a Maastrichti Szerződés létrehozta a bel- és igazságügyi együttműködést, mint az Európai Unió harmadik pillérét, azonban ez a terület jelen dolgozatnak nem témája, ezért csak lábjegyzetben teszek róla említést.

egyértelműen deklarált is.¹⁷ A kormányközi együttműködés nem jelentett mást, mint a Tanács és az Európai Tanács meghatározó szerepét a KKBP területén. Ami egyértelművé teszi számunkra, hogy a tagállamok még az MSZ megalkotása során is tartózkodtak szuverenitásuk feladásától a KKBP területén, amit mi sem bizonyít jobban, minthogy megmaradt az egyhangú döntéshozatal a második pillért érintő kérdésekben, ami alól csak az eljárási kérdések képeztek kivételt, melyekben a minősített többséggel történő döntéshozatal játszott szerepet.¹⁸ A MSZ J.5. cikke értelmében a KKBP-vel kapcsolatos ügyek ellátása a nemzetközi szervezetekben és konferenciákon az Unió aktuális soros elnökségének a feladata volt, amely képviselte az Unió álláspontját ezen fórumok előtt. Az említett cikk (3) bekezdése deklarálta, hogy szükség esetén az elnökséget ellátó tagállamot a KKBP vonatkozású ügyekben segíteni voltak kötelesek az őt megelőző, és a soron következő elnökséget betöltő tagállamok is, nem beszélve arról, hogy ezen feladatok ellátásában a Bizottság is tevékenyen részt vett. Az MSZ kitüntetett szerepet szánt azon tagállamoknak, amelyek az ENSZ biztonsági tanácsának állandó tagjai¹⁹, amennyiben az előbb idézett cikk (4) bekezdésének második franciabekezdésében kimondta: „[...] (a)zok a tagállamok, amelyek állandó tagjai a Biztonsági Tanácsnak, feladataik ellátása során [...] gondoskodnak az Unió álláspontjainak, illetve érdekeinek védelméről.” Véleményem szerint ez azért is volt fontos, mert így az ENSZ-ben közvetett módon, az állandó tagok által az egész Unió képviselve volt, és akiknek immár nem csak a saját érdeküket kellett szem előtt tartaniuk, hanem az Unió érdekeit is, mivel ez a Maastrichti Szerződés fent idézett rendelkezésével a kötelezettségükké vált.

Tekintettel arra, hogy a KKBP, mint az Európai Unió „második pillére” csupán kormányközi együttműködés volt és nem az első, közösségi pillér szintjén működő tevékenység, ezért az Unió intézményeinek a funkciója is másképp realizálódott, mintha közösségi feladatról lett volna szó.²⁰ Az Unió intézményei által betöltött funkciókra később, a harmadik pontban részletesebben is ki fogok térni.

¹⁷ Lásd: Balázs Péter i.m. 233.o.

¹⁸ Lásd: Horváth Zoltán i.m. 539.o.

¹⁹ Az Egyesült Királyság és Franciaország állandó Biztonsági Tanács tagok.

²⁰ Lásd: Balázs Péter i.m. 234. o.

2.3. Az Amszterdami Szerződés külpolitikát érintő újításai

A Maastrichti Szerződés hatálybalépése után négy évvel a tagállamok úgy döntöttek, hogy módosítják az alapító szerződéseket és 1997-ben aláírták az Amszterdami Szerződést²¹. A Maastrichti Szerződésben még 11 cikket tartalmazó V. cím az Amszterdami Szerződésben már 18-ra bővült, és az átszámozásokon kívül számos új rendelkezést is tartalmazott. Az első szembetűnő változtatás rögtön a közös kül- és biztonságpolitikával foglalkozó V. cím J.1. cikkét érintette, amelyben a korábban „(a)z Unió és a tagállamok közös kül- és biztonságpolitikát határoznak meg és hajtanak végre [...]”²² kitételből kikerültek a tagállamok és csak az Unió maradt, amivel a tagállamok a KKBP hatáskörébe tartozó politikákat egyértelműen az Unió kezébe tették le. Az Amszterdami Szerződés módosította az egyes uniós intézmények szerepét, hogy megteremthesse egy hatékonyabb közös külpolitikai fellépés lehetőségét. Ennek keretében bevezette, mint új jogi aktust, az Európai Tanács által elfogadható közös stratégiák alkalmazásának lehetőségét. Továbbá – igaz korlátok között ugyan – új alternatívát biztosított azzal, hogy lehetőséget teremtett a minőségi többségi döntéshozatal alkalmazására néhány végrehajtó jellegű döntéstípusnál, azzal a feltétellel, hogy a tagállamok csak kifejezetten jelentős érdekeikre hivatkozva kérhették a minősített többségi döntés felfüggesztését, valamint annak az Európai Tanács elé utalását egyhangú döntéshozatal céljából (tehát egy kvázi vétó lehetősége mégiscsak fennmaradt a tagállamoknak).²³ Ezen kívül bevezette a *konstruktív tartózkodás intézményét*²⁴ is, mellyel lehetőséget biztosított a tagállamoknak arra, hogy ha valamilyen oknál fogva nem kívánnának részt venni egy együttes Uniók nemzetközi fellépésben, akkor tartózkodhatnak anélkül, hogy a többi tagállamot gátolnák a közös cselekvésben úgy, hogy közben nekik nem kell hozzá csatlakozniuk.²⁵ Ezzel, ha egy tagállamnak valamilyen okból (legtöbbször politikai okból) nem fűződött érdeke a közös fellépéshez, akkor tartózkodásával sem gátolta a többi tagállamot ilyen irányú akaratának kinyilvánításában.

²¹ Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és az egyes kapcsolódó okmányok módosításáról, HL C 340, 1997. november 10.

²² Lásd: Maastrichti Szerződés J.1. cikke

²³ Lásd: Horváth Zoltán: i.m.: 542. o.

²⁴ Lásd: Amszterdami Szerződés J. 13. cikk

²⁵ Lásd: Horváth Zoltán: i.m.: 543. o.

Az Amszterdami Szerződés talán az előzőeknél is sokkal nagyobb horderejű újítása, ami a KKBP területét érintette, a J.16 cikkel létrehozott közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő posztja,²⁶ aki egyben a Tanács főtitkári pozícióját is betöltötte. A tisztség létrehozásának a célja az volt, hogy az Európai Unió álláspontját, a tagállamok képviselőjeként, egységesen közvetítse a külvilág számára. Az eredeti francia javaslattal ellentétben azonban e tisztség nem egy új, önálló pozíció létrehozását jelentette, hanem a Tanács főtitkárát ruházták fel ezen feladatok ellátásával, akinek így a feladatkörét nagymértékben át is alakították. Az Unió első és egyben utolsó kül- és biztonságpolitikai főképviselője Javier Solana, korábbi NATO főtitkár lett, aki 1999. október 18-án lépett hivatalba, majd a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig látta el ezen a poszton feladatait.²⁷ Feladata volt többek között a Tanács munkájának segítése a KKBP alá tartozó kérdésekben, illetőleg adott esetben politikai párbeszéd folytatása harmadik felekkel a Tanács nevében az elnökség kérésére.²⁸ Az Amszterdami Szerződés sajnálatos módon tételesen nem rendelkezett a főképviselő hatásköréről, így gyakorlatilag az aktuális soros elnökséget betöltő tagállam külügyminiszterének felügyelete alatt láthatta el feladatait, sőt sokszor ezen feladatok átfedésbe is kerülhettek a Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosának feladataival.

Nagyobb szerepet kapott a külpolitika terén az ún. „trojka” is, melynek összetétele az Amszterdami Szerződés hatására megváltozott, és már nem a Tanács és egyben az Európai Tanács aktuális, megelőző és soron következő soros elnökének triója alkotta, hanem a soros elnökséget aktuálisan betöltő tagállam külügyminisztere, az Unió közös kül- és biztonságpolitikai főképviselője illetőleg az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa.

Elmondható, hogy hiába vezetett be jelentős újításokat az Amszterdami Szerződés, hiába hozta létre a főképviselő posztját, mégsem mondható el az, hogy érdemben igazán jelentős változást ért volna el az Unió külkapcsolatai terén. Köszönhető ez többek között annak is,

²⁶ High Representative

²⁷ Lásd: Horváth Zoltán: i.m.: 543. o., Többek között azért is csak ezen időpontig láthatta el feladatait, mivel a Lisszaboni Szerződés megszüntette a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő posztját, és létrehozta az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének tisztségét, amely posztra Catherine Ashton brit bárónőt választották.

²⁸ Lásd: Amszterdami Szerződés J.16. cikk

hogy egyrészt a fontosabb külpolitikát érintő kérdések eldöntéséhez megmaradt a Tanácsban az egyhangú döntéshozatal intézménye, bár a tagállamok tartózkodási lehetősége már enyhülésre ad okot, másrészt a főképviselő és a Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa feladatköre megreformálása hiányának, ami hatásköri összeütközések felmerülésének biztosított táptalajt.

Figyelembe véve azt, hogy az 2000-ben aláírt Nizzai Szerződés nem tartalmazott az Európai Unió külpolitikáját érintő kérdéseket, így azzal nem kívánok foglalkozni. Egyedüli, a dolgozat szempontjából releváns mozzanata a Nizzai Szerződésnek, – amelyet a következő pontban részletesebben is kifejtek – a hozzá csatolt azon nyilatkozat, mellyel lefektették az Alkotmányszerződéshez vezető út első köveit.

2.4. Az Alkotmányszerződés

A Nizzai szerződés elfogadásakor a tagállamok *Nizzai Nyilatkozat* néven ismert nyilatkozatot csatoltak a szerződéshez, melyben megállapodtak arról, hogy 2004-ben újabb kormányközi konferenciát tartanak, amelyen az Unió hosszabb távra szóló, komolyabb intézményi átalakításának tervét tűzték napirendi pontra.²⁹ A kormányközi konferencia előkészítésével kapcsolatos legfontosabb döntéseket a *Laekeni csúcs*³⁰ hozta meg. A tagállamok állam- és kormányfői egy Alkotmányozó Konvent felállítása mellett döntöttek, amely felállításával kapcsolatos teendőket a Laekeni Nyilatkozat részletesen tartalmazta. Ezek eredményeként 2002. február 28-án megalakult az Európai vagy ismertebb nevén az Alkotmányozó Konvent.³¹ A Konvent egyes célkitűzéseit nem kívánom részletezni, tekintettel arra, hogy nem képezi jelen dolgozat témáját, azonban annyiban érdemes kitérni rá, hogy működésének eredményeként megszületett a „*Szerződés európai alkotmány létrehozásáról*”³² vagy röviden az *Alkotmányszerződés*, mely egy sor, az Unió külpolitikáját jelentős mértékben meghatározó újítást tartalmazott. Az Alkotmányszerződés

²⁹ Lásd: Horváth Zoltán: i.m.: 52-53.o.

³⁰ 2001. december, Laeken

³¹ Lásd: Horváth Zoltán: i.m.: 53-54.o

³² HL C 310, 2004. december 16.

végül nem lépett hatályba, mert a francia és a holland állampolgárok a szerződés ratifikálásának tárgyában tartott ügydöntő népszavazáson elutasították azt.

A dolgozat szempontjából azonban fontosnak tartom kitérni az Alkotmányszerződés azon vívmányaira, melyek közvetett módon fordulópontot hoztak az Unió külpolitikájában, mivel hiába nem lépett hatályba, azonban a külpolitikáról rendelkező részei kisebb módosításokkal, szinte teljes egészében átkerültek a Lisszaboni szerződés rendelkezései közé.

Az Alkotmányszerződés III-296.cikke tartalmazta az egyik legjelentősebb vívmányt, mely deklarálta egy Uniós külügyminiszteri poszt felállítását. Az említett cikk (1) és (2) bekezdése határozta meg az Unió külügyminiszterének feladatkörét, amennyiben kimondta:

„(1) Az Unió külügyminisztere, aki ellátja a Külügyek Tanácsának elnöki tisztjét, javaslataival hozzájárul a közös kül- és biztonságpolitika kidolgozásához, és gondoskodik az Európai Tanács, illetve a Tanács által elfogadott európai határozatok végrehajtásáról.

(2) A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót az Unió külügyminisztere képviseli. Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és a nemzetközi konferenciákon.”

(3) Megbízatásának ellátása során az Unió külügyminiszterét európai külügyi szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll. Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács európai határozatban állapítja meg. A Tanács az Unió külügyminiszterének javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.”

Látható, hogy az Alkotmányszerződés tervezetében az idézett cikk első két bekezdése a felállítandó új poszt, az Unió külügyminiszterének a feladatkörét és jogosítványait deklarálja, míg a harmadik bekezdés a külügyminisztert segítő Európai Külügyi Szolgálat felállításához teremti meg a jogalapot. Sajnálatos vagy kevésbé sajnálatos, de tény, hogy az Alkotmányszerződés nem lépett hatályba. Az általa kiváltott elutasító magatartása a francia és holland állampolgároknak többek között annak is betudható, hogy a Szerződésben alkalmazott „Alkotmány” és „külügyminiszter” szavak már egy kvázi államként állították

volna be az Európai Uniót, s ezzel nyilvánvalóan csökkentették volna a tagállamok nemzetközi szerepét.

2.5. Egy új fejezet kezdete: A Lisszaboni- vagy Reformszerződés

Az Alkotmányszerződés bukásával továbbra is az Unió feje fölött lebegett a szerződések megreformálása nyomásának a súlya. Németország, a 2007 első félévében az EU soros elnöki tisztségét betöltő tagállamként a legfontosabb feladatnak tekintette az alkotmányos reform újjáélesztését illetőleg megvalósítását, aminek eredményeként a 2007. júniusi maratoni uniós csúcson megegyezés született az EU új szerződésének (reformszerződésének) főbb pontjairól és a kormányközi konferencia időpontjáról. A portugál EU elnökség időszaka alatt 2007. július 23-án megnyitották a reformszerződésről szóló kormányközi konferenciát, mely végül október 19-én elfogadta a Lisszaboni Szerződés szövegét, melynek aláírására a portugál fővárosban 2007. december 13-án került sor.

A folyamat azonban itt sem ért véget, hiszen a szerződés csak akkor léphetett hatályba, ha azt a tagállamok ratifikálják. A második írásbeli népszavazás³³ eredményesen zárult és végre az utolsó akadály is elgördült a Lisszaboni Szerződés előtt, így 2009. december 1-én feszült várakozást követve, végre hatályba lépett a Lisszaboni Szerződés³⁴, mely a korábbi módosítások után egy nagyon fontos új fejezetet nyitott az Európai Unió életében. Hatálybalépésével az EK-Szerződés címe az Európai Unió működéséről szóló Szerződésre (továbbiakban: EUMSZ) változott, illetőleg a Szerződések egységes szerkezetbe foglalt változatában több korábbi cikk új számozást kapott mind az Európai Unióról szóló Szerződésben (továbbiakban: EUSZ), mind az EUMSZ-ben. Természetesen a Lisszaboni Szerződés számtalan fontos rendelkezést és újítást vezetett be az EU életében, azonban mivel ezek nem képezik a dolgozat témáját, ezért ezekre külön nem térek ki, csak a közös külpolitikát illetőleg az EU külkapcsolatait befolyásoló módosításokat és újításokat veszem górcső alá.

³³ Az első írásbeli népszavazás 2008. június 12-ei eredménye nemmel zárult a Lisszaboni Szerződés ratifikációjáról.

³⁴ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá, HL C 306, 2007. december 17.

Amint azt már korábban is említettem, a Lisszaboni Szerződés³⁵ kisebb módosításokkal átvette az Alkotmányszerződés közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezéseit, azonban Nagy-Britannia erőteljes nyomására az Alkotmányszerződés külügyminiszteri posztját az „*Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője*” névre módosították, ennek ellenére feladatköre változatlan maradt és teljes egészében megegyezik az Alkotmányszerződésben számára deklarált feladatokkal. A Lisszaboni Szerződés másik nagyon fontos újítása, amely közvetlenül érinti az Unió külpolitikáját és külkapcsolatait, az Európai Unió jogi személyiséggel való felruházása. Ezt a következő pontokban részletesen is elemezni fogom, mivel ahhoz, hogy valóban beszélni tudjunk az Európai Unió külpolitikájáról, elengedhetetlen az, hogy megismerkedjünk az Unió – most már szerencsére ténylegesen létező – jogi személyiségével, illetőleg dióhéjban azzal a folyamattal, amik révén az EU az integrációs fejlődés során végigment, és amellyel a nemzetközi szintén is nemzetközi elismerésre tett szert.

3. Az Európai Unió, mint a nemzetközi jog alanya

Ahhoz, hogy megérthessük az Európai Unió külpolitikában betöltött szerepét, elengedhetetlen tisztázni a kérdést, hogy az EU, mint szupranacionális, nemzetek fölött álló hatalom ténylegesen a nemzetközi jog alanya lehet-e, vagy a kül- és biztonságpolitika terén érvényesülő „kormányközi” együttműködés gátját szabja-e egy egységes külpolitikai fellépésnek? Többek között azért is fontos a dolgot szempontjából említést tenni erről a témáról, mert az Európai Külügyi Szolgálat felállításában nagyon nagy szerepe volt annak, hogy a Lisszaboni Szerződéssel az Európai Unió önálló jogi személyiséget kapott.

Számtalanszor merült fel az Európai Unió létrejötte óta, hogy vajon a nemzetközi jog egyenrangú félként kezeli-e az államokkal az Uniót. Azt bátran állíthatjuk, hogy egy állam hatalma nemzetközi szintén saját státusából keletkezik. Ebből a nézőpontból azonban kivételes helyzetről van szó, mivel az Európai Unió esetében nem beszélhetünk önálló államról, sokkal inkább szupranacionális hatalomról, mely a tagállamoktól kapja szuverén döntési hatáskörét. Azzal, hogy az 1952-es ESZAK Szerződéssel az alapító hatok lerakták

³⁵ A továbbiakban megjegyezném, hogy amikor a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseit tárgyalom, akkor az *Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 83, 2010. március 30.)* szerinti cikkszámozásról beszélek.

egy egységes Európa alapjait, a nemzetközi kapcsolatoknak egy sajátos alanya keletkezett. Az integráció mélyülésével az Unió szerepe egyre jobban nőtt a világpolitika színpadán, és ahogy nemzetközi kapcsolatai kiépültek, a világpolitika tekintélyes és meghatározó súlyú szereplőjévé vált.³⁶ Az Európai Unió külkapcsolatait szemlélve az tapasztalható, hogy az Unión kívülálló országok a kezdetektől fogva gyakorlatilag egyenértékű és azonos minőségű partnerként, „kvázi államként” kezelték és kezelik a mai napig az Uniót a nemzetközi szerződések kötése és a diplomáciai kapcsolatok létesítése területén.³⁷ Ahogyan Kiss J. László fogalmaz: „*az EU egy „anómália;” több, mint egy nemzetközi szervezet, de kevesebb, mint egy állam; államszerű, de mégsem állam – a nemzetközi politika sui generis szereplője.*”³⁸ Ennek ellenére nem szabad elfelejtenünk, hogy hiába nem beszélünk, illetőleg nem is beszélhetünk államról az Európai Unió esetében, azonban a referencia mindig is az állam marad akkor, amikor az Európai Uniót, mint a nemzetközi jog egyik alanyát vesszük célkeresztbe és cserélünk eszmét hatékonyságáról és fellépési lehetőségeiről. Ez nem véletlenül van így, mert ha más szemszögből nézzük ezen gondolatot, úgy fogalmazhatunk, hogy egy tagállam sem szeretné azt látni, hogy az EU-ból egy „szuperállam” válik, azonban válság idején mindenki azt szeretné, ha mégiscsak államként működne.³⁹ Tehát az Európai Unió csak akkor tehet szert koherens külpolitikára anélkül, hogy állammá válna, – tegyük hozzá, hogy erre vajmi kevés reális esély mutatkozik – ha államszerű jellegét megtartva és azt tovább erősítve tevékenykedik a nemzetközi szinten. Ebben az értelemben hozta a legnagyobb változást a Lisszaboni Szerződés, amikor jogi személyiséggel ruházta fel az Európai Uniót.

3.1. Az Európai Unió jogi személyisége

A Lisszaboni Szerződés az EUSZ 47. cikkével⁴⁰ az Európai Uniót jogi személyiséggel ruházza fel. Ez azért is igen fontos, mert korábban az Európai Unió a közös kül- és biztonságpolitika területén nem rendelkezett ténylegesen közösnek mondható hatáskörrel,

³⁶ Lásd: Balázs Péter, i.m.: 27. o.

³⁷ Lásd: Balázs Péter, i.m.: 28. o.

³⁸ Lásd: Kiss J. László: Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e *global payer*ből *global player*? Magyar Külügyi Intézet, MKI- Tanulmányok, T-2011/1, 6. o. Internetről letöltve: 2011.11.03.

³⁹ Lásd: Kiss J. László: i.m. u.o.

⁴⁰ Lásd: az EUSZ 47. cikke: Az Unió jogi személy. (az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 83, 2010. március 30., 41.o.)

hiszen ott az együttműködés kormányközi szinten valósult meg, és ennek a megreformálására tekintettel a rendelkezés célja az, hogy teljes cselekvési szabadságot biztosítson az Unió számára nemzetközi szinten is. (Itt zárójelben jegyezném meg, hogy a KKBP területén még mindig az egyhangú döntéshozatal a meghatározó, tehát a kormányközi jelleg még mindig erőteljesen érvényesül, azonban azzal, hogy Lisszaboni Szerződés jogalanyiságot adott az Uniónak ezek a „kötelékek” lazulni látszanak és az Európai Külügyi Szolgálat felállításával elkezdődött az a folyamat, melynek eredménye lehet egy tényleges, kiteljesedett uniós külpolitika). Az Európai Unió jogalanyiséga dióhéjban azt jelenti, hogy így az Unió már aktív és passzív képviseleti joggal rendelkezik, vagyis adott államokba, nemzetközi szervezetekbe képviselőket delegálhat, illetőleg hozzá is delegálhatnak képviselőket, továbbá a saját nevében köthet nemzetközi szerződéseket, amelyre korábban csak az Európai Közösségnek⁴¹ volt joga és nem utolsó sorban nemzetközi bíróság elé terjeszthet ügyeket, vagy az előtt félként jelenhet meg.⁴²

Az Európai Unió jogi személyiséggel való felruházása nyitotta meg az utat az Unió külpolitikájának tényleges érvényesülése felé, amelynek jogalapját az EUSZ V. címében felsorolt rendelkezések biztosítják. Az EUSZ 24. cikkének (1) bekezdése kimondja: *„(a)z Unió közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed[...]*”

Az Unió hatáskörének alapját jelenleg az EUMSZ 2. cikkének (4) bekezdése képezi, amely kimondja: *„(a)z Unió az Európai Unióról szóló szerződésnek megfelelően hatáskörrel rendelkezik a közös kül- és biztonságpolitika meghatározására és végrehajtására, ideértve egy közös védelempolitika fokozatos kialakítását.”*

4. Az Európai Unió külpolitikájában meghatározó szerepet játszó intézmények

Az európai integráció létrejötte óta folyamatosan kitüntetett szerep jut az egyes intézményeknek. Az Unió külpolitikája sem kivétel ez alól, pontosabban az egyik legjelentősebb és egyben legkényesebb terület, melynek irányítását a legtöbb uniós intézmény szeretné a kezében tartani. Az alapító szerződések a Maastrichti Szerződésig a

⁴¹ Az EGK-t létrehozó Római Szerződés 210. cikke kimondta, hogy *„(a) Közösség jogi személy.”*.

⁴² Lásd: Gálik Zoltán: A következő felszólaló: az Európai Unió, A közös európai külpolitika első valódi lépései: felszólalási jog az ENSZ-ben, nagyköveti kinevezések és az új stratégiai partnerek., Magyar Külügyi Intézet, Gyorselemzés 2010/16

Közgyűlésnek (1962 óta az Európai Parlament), a Tanácsnak és a Bizottságnak juttattak szerepet az akkor még Európai Közösség (jelenleg: Európai Unió) külkapcsolataiban. A Maastrichti Szerződés vízválasztónak tekinthető, mivel az Európai Unió létrejöttével kialakult pilléres szerkezet ténylegesen külön választotta a külpolitikát valamint az EU külkapcsolatait a többi közösségi politikától és megalkotta a második pillért képező közös kül- és biztonságpolitikát, mely egészen új alapokra helyezte a Közösség és az Unió külkapcsolati rendszerét.

Az EKG-Szerződés 238. cikke a Tanácsot hatalmazta fel nemzetközi megállapodások megkötésére, amennyiben kimondta: *„(a) Közösség harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös fellépés és különleges eljárások által jellemzett társulást létrehozó megállapodásokat köthet.*

Ezeket a megállapodásokat a Közgyűléssel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal a Tanács köti meg,” vagyis a Tanács játszott meghatározó szerepet a Közösség nemzetközi szintén való fellépésének folyamatában, míg a Közgyűlés csak véleménynyilvánításra volt jogosult.

Az Euratom Szerződés 101. cikke felhatalmazta a Bizottságot arra, hogy a Tanács irányelveivel összhangban megtárgyalja – és a Tanács minősített többséggel elfogadott jóváhagyásával – a Közösség nevében harmadik állammal, nemzetközi szervezetekkel vagy harmadik állam állampolgárával megállapodást kössön. Azonban nem szabad elfelejteni, hogy az Euratom Szerződésben kapott felhatalmazással a közösségi intézmények (ma már az Európai Unió intézményei) csak az atomenergia területén megkötendő bilaterális vagy multilaterális szerződések körében élhettek.

A Maastrichti Szerződés azonban – ahogy már említettem – változást hozott a Közösségek (Unió) életében. Ratifikálása óta az Európai Unió külkapcsolatai három lábon álltak. Egyrészt a közös kül- és biztonságpolitika területén a Tanács képviselte a tagállamokat, másrészt a kereskedelempolitika, a fejlesztéspolitika vagy a bővítéspolitika stb. körében, a saját képviseleteinek hálózatával felvértezett Bizottság volt meghatározó szereplő, harmadrészt pedig a tagállamok nemzeti szinten a saját bilaterális diplomáciájukra támaszkodtak. Ez a sokszereplős külkapcsolati jelenlét számos esetben egymással rivalizáló kompetenciákhoz vezetett.

Ezt figyelembe véve a külpolitikai koherencia megteremtésének célja nem más, minthogy az EU intézményileg, szervezetiileg és pénzügyileg is olyan szervezeti formával

rendelkezzen, amely lehetővé teszi az egységes és hatékony külső megjelenését, ezzel az érdekek és a stratégia egységes képviselését.⁴³

4.1. Az Európai Tanács szerepe az Unió külpolitikájában

Az Európai Tanács (a továbbiakban: EiT) szerepe nagyban megváltozott a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével. A Lisszaboni Szerződés előtt az EiT nem volt az Unió önálló intézménye, azonban a Lisszaboni Szerződéssel önálló intézményi rangra emelték, és egyértelműen elkülönítették a Tanácstól, mivel korábban gyakorlatilag a Tanács munkájához kötődően, annak szervezetét felhasználva működött. Akkoriban az Európai Tanácsot az EU „csúcsfórumaként” jellemezték.⁴⁴ A Lisszaboni Szerződés azonban jelentős változásokat hozott egyrészt azzal, hogy az EU külön intézményeként nevesíti, másrészt azáltal, hogy egyértelműen meghatározza feladatkörét, harmadrészt pedig azzal, – ami talán a legjelentősebb újítás az EiT életében – hogy megszüntette a soros elnökséghez kötődő rotációs elnökségi rendszert és az EiT önálló elnököt kapott. Jelenleg, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésétől, vagyis 2009. december 1-jétől az EiT elnöki posztját Herman Van Rompuy tölti be.

Ezzel párhuzamosan az Európai Tanács külpolitikai szerepe csökkent, mert a Szerződés megteremtette az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a posztját, bár hozzá kell tennünk, hogy korábban sem volt meghatározó szerepköre az Unió külkapcsolataiban. Az EUSZ 15. cikkének (6) bekezdése kimondja: *„Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviselését a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben,”* és lássuk be, hogy ez a képviselési jogosultság eltölpül a Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének jogköre mellett, és nem igazán enged beleszólást az Európai Tanácsnak a külügyek vitelébe.

Személy szerint részben egyetértek Kiss J. László megfogalmazásával, mely szerint: *„(a) Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviselő és az Európai Tanács elnöke közötti feladatmegosztás kérdésére csak a gyakorlat adhatja meg a választ,”*⁴⁵ részben viszont

⁴³ Lásd: Kiss J. László: i.m. 3. o.

⁴⁴ Lásd: Horváth Zoltán: i.m. 104. o.

⁴⁵ Lásd: Kiss J. László: i.m. 10. o.

nem, mivel véleményem szerint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a posztját birtokló személyek – kezdődően a jelenlegi külügyi és biztonságpolitikai főképviselővel – nem fogják átengedni az Unió képviseleti lehetőségét az EiT elnökének, hanem azt a saját kezükben fogják tartani. Ez alapján csak kivételes esetekben beszélhetünk majd feladatmegosztásról. Ez érthető is, mert ha az Európai Tanács elnökének átengedne az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője a feladatköréből, akkor ugyanaz a helyzet állna elő, mint amit a Lisszaboni Szerződés igyekezett kiküszöbölni a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő posztjának létrehozásával, nevezetesen az, hogy ismételt hatásköri összeütközéseknek lehetnénk szemtanúi, ami az Európai Unió külpolitikája szempontjából – a jelenlegi helyzethez képest – egy erős visszalépést jelentene. Fogalmazhatnánk úgy is, hogy a „farkába harapó kígyó” esetével állnánk szemben, – hiszen hiábavaló volna minden újítása a Lisszaboni Szerződésnek – ha az Unió a külpolitika terén ugyanúgy „több szereplős játékot”⁴⁶ játszana, mint a Szerződés hatályba lépése előtt. Azzal azonban, hogy a korábbi pozíciók közül többet egyesít a Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének posztja, valamint az EKSZ színre lépésével az EiT, a Tanács és a Bizottság szerepe is csökken külpolitikai kérdésekben.⁴⁷

Mindezek ellenére az Európai Tanácsi ülések napirendjén rendszeresen szerepelnek külpolitikai vonatkozású kérdések, az utóbbi években ezek elsősorban az éghajlatváltozás, az energiapolitika, a kereskedelem, a fejlesztés, valamint a bel- és igazságügy területét érintik. Azonban a Szerződés értelmében csak olyan kérdésekkel foglalkozhat és alakíthat ki közös álláspontot, amelyek tekintetében a Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője nem jár el. Érdemes már itt hangsúlyozni, hogy maga a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő is az EiT tagja és így annak ülésein részt vesz, és szavazati joggal rendelkezik.

⁴⁶ Gondolok itt arra, hogy korábban az EU külkapcsolatiban a Tanács KKBP főképviselője, a Bizottság külügyekért felelős biztosa, az Európai Tanács soros elnökségét betöltő elnöke, valamint a tagállamok diplomáciái játszottak meghatározó szerepet, ami sokszereplős „rendszer” valljuk meg sokszor hatásköri összeütközésekhez és politikai csatározásokhoz vezetett és inkább hátráltatta az Uniót külpolitikai tevékenységének ellátásában, mintsem segítette.

⁴⁷ Az EKSZ felállítását megelőzően komoly politikai viták bontakoztak ki az Uniós intézmények között az EKSZ feletti hatáskörök birtoklása tekintetében. Erre később, az 5.1. pontban részletesebben is kitérek.

4.2. A Tanács és az Európai Bizottság szerepe külpolitikai kérdésekben

Az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) egyik formációjának, a Külügyek Tanácsának elnöki posztja – amit anno a Tanács soros elnökségét éppen betöltő tagállam külügyminisztere látott el – a Lisszaboni Szerződéssel integrálódott az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a posztjába, éppúgy, mint a korábbi közös kül- és biztonságpolitikai főképviselőnek a posztja, aki korábban a Tanács főtitkáráként látta el feladatait. Fontos e helyen megjegyezni, hogy a Lisszaboni Szerződés óta a Tanácsi formációk közül egyedül a Külügyek Tanácsának van állandó elnöke, nevezetesen az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője személyében, a többi formáció elnökségeit az aktuális soros elnökséget betöltő tagállam képviselői látják el. A Bizottság szerepe is megváltozott a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő posztjának létrejöttével. Korábban a Bizottságban a külpolitikai kérdésekkel a külügyekért felelős biztos foglalkozott, a Lisszaboni Szerződéssel azonban a feladatai szintén integrálódtak a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő feladatai közé, sőt immár a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő tölti be a Bizottság egyik alelnöki pozícióját is.

A Lisszaboni Szerződésig a Bizottság és a Tanács kezében lévő külpolitika képét alapvetően megváltoztatta a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő posztjának létrehozása. Azzal, hogy Catherine Ashton – az Európai Unió első külügyi és biztonságpolitikai főképviselője – kezében egyesülnek Tanácsi és Bizottsági feladatkörök, nagymértékben csökken a hatáskörök összeütközése a Tanács és a Bizottság között. Catherine Ashtonnak ez a nemzetközi szakirodalomban csak „kettős-kalapként” jellemzett pozíciója nagyobb lehetőséget biztosít az Európai Unió külpolitikájának koordinációjára, mintha megmaradtak volna a korábbi Tanácsi és a Bizottsági külpolitikával foglalkozó formációk. A korábbi Tanácsi főtitkár/főképviselőnek (Javier Solana) csak a Tanács által hozott döntések végrehajtásában volt illetékessége. A Lisszaboni Szerződés újításai révén a Külügyek Tanácsának elnöke, a Bizottság alelnöke és egyben a külügyekért felelős biztos feladatköre is egy személy (Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, jelenleg Catherine Ashton) kezébe került. Ha összehasonlítjuk Javier Solana és Catherine Ashton feladatköreit, látható, hogy a jelenlegi külügyi és biztonságpolitikai főképviselő feladatköre sokkal szélesebb, mint ami a hasonló pozíciót betöltő elődjének volt. Javier Solana KKBP főképviselőnek a feladatát a Tanács soros elnöksége munkájának segítése tette ki. A Tanács főtitkáráként részt vett a KKBP területét érintő politikai döntések

kialakításában, azok előkészítésében valamint a politikai döntések végrehajtásában. Ezzel szemben, Catherine Ashton, mint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének feladatköre a Lisszaboni Szerződés hatására sokkal szélesebbé vált. A legszembetűnőbb feladatköri változás az, hogy Catherine Ashton már nem csak főképviselője a KKBP-nek, hanem már Ő is irányítja az Unió kül- és biztonságpolitikáját, mely feladatot korábban a Tanács soros elnökségét betöltő tagállam látott el, és amit csak külön, a soros elnökség kérésére, a Tanács nevében eljárva láthatta el Javier Solana.⁴⁸ Másrészt Ashton javaslattevési jogkörrel is rendelkezik, melyet az EUSZ 18. cikkének (2) bekezdése⁴⁹ deklarál számára. Továbbá, Catherine Ashton ellátja a Külügyek Tanácsának elnöki és a Bizottság egyik alelnöki posztját is. Feladatkörét mindezek mellett tovább bővíti, az EUSZ 18. cikkének (4) bekezdésében deklarált jogosítványa, melynek értelmében: „(a) *főképviselő biztosítja az Unió külső tevékenységeinek összhangját. A Bizottságon belül ő felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért.*”

Nem szabad azonban átsiklani azon a nagyon fontos tényen, hogy hiába a „kettős-kalap”, hiába összpontosul általa az Unió külpolitikája, a döntéshozatal máig a Tanács kezében van. Még hozzá – véleményem szerint is – igen sajnálatos módon megmaradt az egyhangú döntéshozatal a külpolitikával kapcsolatos kérdések tekintetében, holott az Európai Unióban mára – a Lisszaboni Szerződés egyik szintén nagy vívmányaként bevezetett rendes jogalkotási eljárással – főszabály lett a minősített többségi döntéshozatal. Álláspontom szerint ez is betudható annak, hogy a tagállamok görcsösen ragaszkodnak szuverenitásukhoz a külpolitika terén, és nem kívánják azt a közeljövőben sem feladni.

Végül hangsúlyozni szeretném, hogy a Tanács és a Bizottság szerepét kifejezetten csak a kül- és biztonságpolitikai kérdésekre szűkítve vizsgáltam és nem kívántam érinteni az EUMSZ 218. cikke szerinti nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó eljárást, ide értve a közös kereskedelempolitika alá tartozó nemzetközi megállapodások megkötését is. Függetlenül attól, hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő az Unió és harmadik országok, valamint az Unió és nemzetközi szervezetek közötti megállapodások tekintetében javaslattevési jogkörrel rendelkezik, azonban a Szerződés értelmében csak

⁴⁸ Lásd: Amszterdami Szerződés 18. cikke és 26. cikke

⁴⁹ „A főképviselő irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját. Javaslatával hozzájárul e politika alakításához, és azt a Tanácstól kapott felhatalmazásban foglaltak szerint végrehajtja.”

akkor gyakorolhatja ezt a jogosítványát, idézve a Szerződés rendelkezését: „*ha a tervezett megállapodás kizárólag vagy túlnyomórészt a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozik*”⁵⁰, vagyis Szerződés értelmében nem minden, az Uniót érintő külkapcsolati kérdésben tehet javaslatokat.

4.3. Az Európai Bíróság különleges szerepe az Unió külpolitikájában

Néhány gondolat erejéig mindenképpen fontosnak tartom, hogy szóljak pár szót az Európai Bíróság szerepéről. A kül- és biztonságpolitika, illetőleg az Unió külkapcsolatai viszonylatában az Európai Bíróságnak nincs hatásköre eljárni. Ezt az EUSZ 24. cikkének (1) bekezdése tartalmazza, amennyiben kimondja: „*[...] a közös kül- és biztonságpolitikát az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag határozza meg és hajtja végre.[...] Az Európai Unió Bírósága e rendelkezésekre vonatkozóan nem rendelkezik hatáskörrel, kivéve e szerződés 40. cikke betartásának ellenőrzésére, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 275. cikke második bekezdésében meghatározott, bizonyos határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét.*”⁵¹ Látható, hogy az EUSZ 24. cikke egyértelműen kivonja az Európai Bíróság hatásköre alól a közös kül- és biztonságpolitikát. Közvetett módon azonban a Bíróság mégis megjelenik a klasszikus „szerződések őre” szerepben. Arra ugyanis figyelnie kell, hogy a közös kül- és biztonságpolitika ürügyén a Szerződések (EUSZ, EUMSZ, Euratom) ne sérüljenek. Tehát a Bíróság a Szerződések tiszteletben tartását felügyeli, és így indirekt módon illetékes a közös kül- és biztonságpolitika tárgyi terjedelmének figyelemmel kísérésében.⁵²

⁵⁰ Lásd: Az EUMSZ 218. cikkének (3) bekezdését.

⁵¹ Lásd: Az EUSZ 24. cikkét (az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 83, 2010. március 30., 30. o.)

⁵² Lásd: Analógia alapján: Dr. Balázs Péter: Az Európai Unió magyar szemmel, Európai Füzetek 8., A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa, Budapest, 2003. 10. o. Internetről letöltve: 2011.11.13.

4.4. Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője

Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a tisztségét a Lisszaboni Szerződés hozta létre. A Szerződés hatályba lépésével egy időben az EUSZ 18. cikke (1) bekezdésében meghatározott eljárás⁵³ keretében megválasztották⁵⁴ az Európai Unió első külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét, amely – politikailag is igen jelentős – posztot 2009. december 1-e óta a brit Catherine Ashton bárónő tölti be, akit tisztségében 2010. február 9-én (a második Barroso bizottság megválasztásával egyidőben) az Európai Parlament is megerősített. A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő posztjának megteremtésével a Lisszaboni Szerződés azt tűzte ki célul, hogy az Európai Unió ütőerejét a kapacitások összefogásával erősítse, és egy olyan *sui generis* külpolitikát teremtsen, amelyben a nagyrészt „civil külpolitikát” (humanitárius segély- és fejlesztéspolitika, bővítés- és kereskedelempolitika, stb.) képviselő Bizottság és a civil és katonai alkalmazásért (válságkezelő programok, konfliktus megelőzés, stb.) felelős Tanács között a szétválás megszűnjön. Erre azért is volt szükség, mivel korábban az EU a Lisszaboni Szerződésig túl sok olyan szereplővel volt jelen külkapcsolataiban, mint a Bizottság elnöke, a soros elnökséget adó ország, a külpolitikai kapcsolatok biztosa, és a Tanács kül- és biztonságpolitikai főmegbízottja. Ez a megoldás, melyet az uniós terminológiában csak „double-hatted” vagyis kettős-kalapként jellemeznek, egyesítette a Tanács korábbi külpolitikai főmegbízottjának és a Bizottság külügyi biztosának a hivatalát, amely megoldás jól tükrözi, hogy az unió külpolitikája a tagállami és az uniós politikákból is táplálkozik.⁵⁵

Ahogy a Lisszaboni Szerződésről szóló pontban már említésre került, a Reformszerződés az Unió külkapcsolatainak szabályozása körében csak a főképviselő elnevezésében hozott változást, a korábban az Alkotmányszerződésben meghatározott Unió külügyminisztere elnevezést módosították az *Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjére*, melynek reális magyarázata, hogy a tagállamok ezzel is azt hangsúlyozták, hogy továbbra sem hajlandóak teljes mértékben az Unió kezébe letenni külpolitikájukat és megválni féltve őrzött szuverenitásukról. Ennek ellenére a főképviselő feladatköre teljes

⁵³ „Az Európai Tanács, minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével, kinevezi az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét.[...]”

⁵⁴ 2009. november 18.

⁵⁵ Lásd: Kiss J. László: i.m. 8-9. o.

mértékben megegyezik az Alkotmányszerződésben meghatározott feladatokkal, melyeket az EUSZ 18. cikke deklarál számára.⁵⁶ A 18. cikk (2) bekezdése értelmében: „*a főképvisező irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját. Javaslatával hozzájárul a politika alakításához, és azt a Tanácstól kapott felhatalmazásban foglaltak szerint végrehajtja. Ugyanez vonatkozik a közös biztonság- és védelempolitikára*”, emellett ugyanezen cikk (3) bekezdése alapján ellátja a Külügyek Tanácsának elnöki posztját és a (4) bekezdésben meghatározott feladatai értelmében: „*a főképvisező a Bizottság egyik alelnöke. A főképvisező biztosítja az Unió külső tevékenységeinek összhangját. A Bizottságon belül ő felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért. A főképvisező a Bizottságon belüli feladatainak gyakorlása során és kizárólag e feladatok körében – annyiban, amennyiben ez összhangban áll a (2) és (3) bekezdésben meghatározottakkal – a Bizottság működésére irányadó eljárások szerint jár el.*” Az EUSZ-ben számára deklarált feladatokra tekintettel akár „hármass kalapról” is beszélhetnénk, hiszen a főképvisező/alelnök⁵⁷ rendkívül összetett feladatköre ezt az elnevezést is indokolhatná, hiszen egyszerre három komoly pozíciót tölt be.⁵⁸ Ez a három, meghatározó hatáskört magában foglaló posztja, komoly lehetőséget biztosít számára ahhoz, hogy az Unió külpolitikáját jobban koordinálja⁵⁹, mint ahogyan az a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt látható volt. Fontos említést tenni arról, hogy a Lisszaboni Szerződés a külügyi és biztonságpolitikai főképvisező számára már javaslattételi jogosultságot is biztosít, míg korábban csak a Tanács által hozott döntések végrehajtásában volt illetékessége. Erre a jogosultságára két irányból is jogot szerzett, egyrészt, mint a Bizottság alelnöke, másrészt, mint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképvisezője, amely jogosítványokat az EUSZ 30. cikkének (1) bekezdése deklarálja számára.⁶⁰ A

⁵⁶ Lásd: Josep M. Lloveras SOLER: The new EU Diplomacy: Learning to Add Value 3. o., EUI Working Paper RSCAS 2011/05 Letöltve: 2011. 10. 16.

⁵⁷ High Representative/Vice-president

⁵⁸ Lásd: Joris LARIK and Madalina MORARU(eds.): Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty, 8. o., EUI Working Paper LAW 2011/10, Letöltve: 2011.10.08.

⁵⁹ Lásd: Joris LARIK and Madalina MORARU(eds.): i.m. u.o.

⁶⁰ Lásd: EUSZ 30. cikkének (1) bekezdése: „[...] az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképvisezője vagy a főképvisező a Bizottság támogatásával a közös kül- és biztonságpolitikát érintő bármely kérdést a Tanács elé utalhat, és kezdeményezéseket, illetve javaslatokat terjeszthet a Tanács elé.”

külügyi és biztonságpolitikai főképviselelő további tevékenységét az EUSZ 27. cikke deklarálja. Az első bekezdés megismétli a 18. cikkben meghatározott feladatait, míg a (2) bekezdés a külügyi és biztonságpolitikai főképviselelő képviseleti és diplomáciai tevékenységét szabályozza, a (3) bekezdés pedig a Főképviselelőt segítő diplomáciai szolgálat, az Európai Külügyi Szolgálat tevékenységére vonatkozik.⁶¹ A 27. cikk (2) bekezdése értelmében: „(a) közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a főképviselelő képviseleli. Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseleli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon.” A cikk rendelkezése nem jelent mást, mint azt, hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselelő jogosult nemzetközi szinten az Unió nevében eljárni. Ez egy igen fontos újítás a Lisszaboni Szerződésnek, hiszen korábban a Tanács aktuális elnökének a kiváltsága volt, hogy az Unió nevében eljárhasson, illetőleg az Unió álláspontját képviselel a nemzetközi és a bilaterális kapcsolatokban. Gyakran azonban – az Amszterdami Szerződésnél említett – a Tanács elnökéből, a Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosából, valamint a KKBP főképviselelőjéből álló „trojka” képviselel az Unió érdekeit nemzetközi kapcsolataiban, azonban ez sokszor a hatáskörök nem egyértelmű meghatározása miatt összeütközésekhez vezetett és megnehezítette az Unió nemzetközi szereplését. Pontosan ez volt az, ami arra készítette a Lisszaboni Szerződés megalkotóit, hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselelő feladat- illetőleg hatásköreit átalakítsák, és lehetővé tegyék az Európai Unió nemzetközi külpolitikai fellépésének folyamatos, egy kézben összpontosuló ellátását. A külügyi és biztonságpolitikai főképviselelő egyaránt képviselelheti az Európai Uniót kétoldalú, illetve multilaterális (többoldalú) kapcsolataiban. Ez egyrészt jelenti az Unió és harmadik országok vagy az Unió és nemzetközi szervezetek közötti bipoláris kapcsolatokban való képviseletet, másrészt jelenti az olyan multilaterális kapcsolatokban való képviseletet, amelyekre nemzetközi konferenciák keretében vagy nemzetközi szervezetekben kerül sor, és amelyeken az Európai Unió, mint önálló résztvevő jelenik meg, és amely konferenciák tevékenysége a közös kül- és biztonságpolitika körét érinti.⁶² Jelentős az Unió nemzetközi kapcsolataiban a különböző válságkezelő műveletekben való részvétel, amely szükségessé teszi az Unió képviseletét

⁶¹ Lásd: EUSZ 27. cikk, továbbá: Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések Magyarázata 1. 332. o., Szerkesztette: Osztovits András (CompLex Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011.)

⁶² Lásd: Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések Magyarázata 1. 332-333. o.,

olyan külső partnerek felé, mint az ENSZ, a NATO vagy egyes regionális politikai együttműködési keretek, mint az ASEAN, a Dél- Kelet Ázsiai Nemzetek Szövetsége. Az Unió és ezen partnerei között, a közösen kialakított polgári vagy katonai válságkezelő műveletek során elengedhetetlen a magas szintű egyeztetés, amely lebonyolítása is szintén a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőnek a feladata. Mindemellett az is lehetőséget biztosít a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő feladatainak gyakorlására, hogy mivel a legtöbb válságkezelő művelet az Európai Unión kívüli országok részvételével történik, ezért számára az is feladatot jelent, hogy az Unión kívüli országok képviselőit bevonja, illetőleg részvételüknek a feltételeit kialakítsa. A külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő feladatkörébe tartozik még a válságkezelő programokban résztvevő polgári erők jogállására vonatkozó megállapodások megtárgyalása valamint megkötése is az érintett harmadik országok képviselőivel.⁶³

A külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő munkáját megnehezíthetné – hangsúlyozom, nehezíthetné – az, hogy az EUSZ 15. cikkének (3) bekezdése az Európai Tanács elnökét (jelenleg: Herman Van Rompuy) feljogosítja arra, hogy – az EUSZ cikkét idézve – „[...] – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.” Az EiT elnöke értelemszerűen az állam- illetve kormányfői szintű két- vagy többoldalú találkozókon képviselhetné az Uniót, azonban nem szabad elfelejteni az EUSZ azon rendelkezését, melyet szintén a 15. cikk, pontosabban annak (2) bekezdése tartalmaz, nevezetesen – ismét az EUSZ rendelkezését idézve – „(a)z Európai Tanács [...] munkájában részt vesz az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője,” vagyis az EiT ülésein is részt vesz Catherine Ashton és ezáltal az állam- és kormányfőket tömörítő formáció előtt is képviseli az Unió külpolitikáját. Ez alapján bátran kijelenthetjük, hogy az EiT elnökének, Herman Van Rompuynek vajmi kevés lehetősége van az Unió külpolitikájába beleszólni abban a körben, amely a KKBP területét érinti, hiszen a félévente kétszer ülésező EiT ülésein is részt vesz a Catherine Ashton külügyi főképviseelő is, aki ott is ellátja feladatait, nevezetesen az Európai Unió külpolitikai képviseletét. Nem szabad azonban elfeledkezni arról, amit korábban már említettem, hogy az EiT, a KKBP területét nem érintő kérdésekben a külügyi és biztonságpolitikai

⁶³ Lásd: Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések Magyarázata 1. 333. o.

főképviselővel egyenrangú félként léphet fel külpolitikai kérdésekben. Bár, álláspontom szerint, a Szerződés nem tisztázza egyértelműen a feladatköröket, továbbá az a nem csekély jelentőségű fegyvertény, hogy Ashton az EiT ülésein részt vesz, valamint a Bizottság egyik alelnöke, komoly informális hatáskört, illetőleg jelentős beleszólási lehetőséget biztosít számára a külkapcsolati döntéseket érintő kérdésekben.

Végül, de nem utolsó sorban, említést kell tennem a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő azon feladatáról, melyet az EUSZ 27. cikkének (2) bekezdése deklarál: „*Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel [...].*” E szerepe nagymértékben elősegíti, hogy az Európai Unió, mint a tagállamoktól elkülönült szereplő kül- és biztonságpolitikája megfelelő kifejezést kapjon nemzetközi szinten. Catherine Ashton, mint külügyi és biztonságpolitikai főképviselő testesíti meg az Uniót a nemzetközi külpolitikai fellépések során, illetőleg a céljainak és érdekeinek megvalósításában. A politikai párbeszéd folytatása során a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőt különleges EU-képviselők, mint diplomáciai küldöttek segíthetik, akiket javaslatára a Tanács nevez ki az EUSZ 33. cikkének felhatalmazása alapján.⁶⁴

5. Az Európai Külügyi Szolgálat

5.1. Az EKSZ létrejötte

Az Európai Külügyi Szolgálat felállítása gondolatának első fázisai egy közel 10 éves időtartamot magában foglalva, egészen 2004-ig nyúlnak vissza.⁶⁵ 2004-ben az Európai Tanács azzal bízta meg Javier Solanát az EU kül- és biztonságpolitikai főmegbízottját, hogy készítsen egy jelentést egy európai szintű külügyi szolgálat megteremtésének lehetőségéről.⁶⁶ Az Alkotmányszerződés kudarcba fulladása miatt felállítására egészen 2009 decemberéig, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig várni kellett, azonban a tényleges működését csak 2010. december 1-én kezdhette meg az intézmények közötti, az EKSZ státuszát érintő folytonos viták miatt.

⁶⁴ Lásd: Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések Magyarázata 1. 333. o.

⁶⁵ Lásd: Josep M. Lloveras SOLER: i.m.: 1. o.

⁶⁶ Lásd: Kiss J. László: i.m. 4. o.

A Lisszaboni Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló szerződés 27. cikkének (3) bekezdése teremtette meg a jogalapot az EKSZ felállítására, amely cikk kimondja: „Megbízatásának ellátása során a főképviselőt európai külügyi szolgálat segíti.[...],” továbbá kimondja: „[...] Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviselő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz [...],” amellyel jogalapot teremt az EKSZ szervezeti és működési feltételeiről szóló tanácsi határozat elfogadása számára is.

2009-es megválasztása után, azonban még 2009-ben, az Európai Tanács felszólította Catherine Ashtont az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét, hogy a külügyi szolgálat működéséről és szervezeti felépítéséről 2010 áprilisáig készítsen egy jelentést, melyet az Európai Tanácsnak kellett előterjesztenie.

Az EKSZ státusza körül kialakult vitákban jól érzékelhető volt az Unió meghatározó jelentőségű szerveinek – az Bizottságnak, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – a versengése. Az intézményi körben már említésre került koherencia igénye szorosan összefügg minden új integrációs szervezet, így az Európai Külügyi Szolgálat intézményi viszonyának kérdésével, vagyis azzal, hogy miként viszonyul az Európai Unió már létező intézményeihez és azok kompetenciáihoz.⁶⁷ Az EKSZ felállítása során az volt a kérdés, hogy az uniós érdekeket megjelenítő Bizottsághoz vagy a kormányközi Tanácshoz áll-e közelebb, avagy egyikbe sem integrálódik. Mivel korábban a Bizottság játszott meghatározó szerepet az Unió külpolitikájában, arra törekedett, hogy annyi hatáskört tartson meg magának a Külügyi Szolgálattal és a főképviselővel szemben, amennyit csak lehetséges. Az Európai Parlament azért „küzdött”, hogy az EKSZ felett minél nagyobb ellenőrzést szerezzen, főként annak költségvetési, illetőleg személyi kinevezéseinek körében. A helyzet azonban az intézmények minden igyekezete ellenére sem teljesen úgy alakult, ahogyan azt várták volna.

Catherine Ashton 2010. márciusi tervezete, már tartalmazta az EKSZ felépítésére vonatkozó javaslatokat, többek között azt is, hogy a francia diplomáciai gyakorlat példáját követve az EKSZ mindennapi működését egy főtitkár irányítsa, mellyel Ashton figyelmen kívül hagyta a Parlament korábbi tiltakozását, melyben a Parlament kifejtette, hogy nem

⁶⁷ Lásd: Kiss J. László: i.m. 3. o.

lenne célszerű, ha egy túlzottan nagy hatalmi koncentráció jönne létre. Később, április végén az EP három legnagyobb politikai pártjának elnöke közös közleményt adott ki, melyben aggódalmukat fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy nem lenne célravezető, ha az EKSZ túlzottan az egyes tagállamok befolyása alá kerülne.⁶⁸ A közleményre reagálva Catherine Ashton már egy olyan részletesen kidolgozott tervvel állt elő, ami a vitáknak alapot adó kérdések, különösen a szervezeti felépítés illetőleg az EKSZ költségvetése tekintetében már az intézmények által is elfogadható, kompromisszumos megoldást tartalmazta. Végül 2010 júliusában a Parlament elfogadta a Külügyi Szolgálat tervét, és „Guinness rekordnak beillő sebességgel” a szolgálat 2010. december 1-én megkezdte munkáját,⁶⁹ majd egy szűk hónappal később, 2011. január 1-én a Tanács és a Bizottság közel 2000 alkalmazottja kezdte meg munkáját a Külügyi Szolgálat soraiban.⁷⁰

2010. július 26-án a Tanács elfogadta az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról szóló határozatot⁷¹, mellyel véglegesen minden akadály elgördült a Szolgálat elindulása előtt.

Ennek értelmében az EKSZ funkcionálisan teljes mértékben elkülönül mind a Tanácstól, mind a Bizottságtól. Az uniós hierarchiában betöltött helyét tekintve elmondhatjuk róla, hogy „több mint egy uniós ügynökség, de kevesebb, mint egy intézmény”, valahol a Tanács, Bizottság és az Európai Parlament által alkotott „háromszög” közepén helyezkedik el, tekintettel arra, hogy mind a három uniós intézmény feladatai ellátásának a segítése tartozik többek között a feladatai közé.⁷²

⁶⁸ Lásd: Joris LARIK and Madalina MORARU(eds.): i.m.: 8. o.

⁶⁹ Lásd: Joris LARIK and Madalina MORARU(eds.): i.m. 9. o.

⁷⁰ Lásd: Joris LARIK and Madalina MORARU(eds.): i.m.: u.o.

⁷¹ Lásd: A Tanács 2010/427/EU határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (HL L 201, 2010. július 26.)

⁷² Lásd: Josep M. Lloveras SOLER: i.m.: 4. o.

5.2. Az EKSZ összetétele

Az EKSZ felállításáról történő Parlamenti szavazáson az is megállapítást nyert, hogy a Szolgálat székhelye⁷³ Brüsszel lesz. Az EKSZ személyi összetételét egyrészt az EUSZ 27. cikkének (3) bekezdése állapítja meg, amely rendelkezés kimondja: „[...] (e)z a szolgálat [...] a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll [...]”, másrészt az EKSZ szervezetéről és működéséről szóló Tanácsi határozat 6. cikke tartalmaz rendelkezéseket a személyzeti felépítésről. A 6. cikk (2) bekezdése értelmében: „(a)z EKSZ személyzetét európai uniós tisztviselők és egyéb alkalmazottak alkotják, beleértve a tagállamok diplomáciai szolgálatainak ideiglenes alkalmazottként kinevezett tagjait.” Az említett rendelkezések alapján az EKSZ palástja és így a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő védőszárnyai alá átkerültek a korábban a Tanácshoz illetőleg a Bizottsághoz tartozó, külpolitikával foglalkozó részlegek. Néhány példát említve, a Tanács Főtitkárságának politikai osztályából áthelyezésre került az EKSZ soraiba többek között az Európai Unió Katonai Törzse, a Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság (CMDP), az Európai Unió Helyzetelemző Központja (SitCen), illetőleg a Tanács Főtitkárságának a Főigazgatósága alatt álló szervezeti egységek is, úgymint a főigazgató közvetlen irányítása alatt álló szervezeti egységek, a New York-i összekötő iroda vagy a Genfi összekötő iroda. A Bizottság Külkapcsolati Főigazgatósága, a Bizottság Külszolgálat, magában foglalva valamennyi küldöttségvezetőt és küldöttségvezető-helyettest, valamint a hozzájuk tartozó személyzetet, illetőleg valamennyi politikai részleget vagy egységet és azok személyzetét, továbbá az EKSZ szervezetébe integrálódott a Bizottság Fejlesztési Igazgatóságának egy része is, mint például a D. és az E. Igazgatóság.⁷⁴ Az EKSZ teljes személyzetét körülbelül öt- hatezer fő⁷⁵ fogja majd kitenni, amelynek kétharmadát az előbb említett intézményekből átkerülő személyzet, illetőleg a fennmaradó egyharmadot a tagállamokból kirendelt személyzetnek kell alkotnia, a Tanács

⁷³ Az EKSZ székhelyéről szóló rendelkezést lásd: az EKSZ szervezetének és működésének a megállapításáról szóló tanácsi határozat 1. cikkében

⁷⁴ A felsorolás nem teljes körű, csak példálózó jellegű. Az EKSZ-hez átkerült összes szervezeti egység tekintetében lásd: Az EKSZ szervezetének és működésének a megállapításáról szóló 2010/427/EU tanácsi határozat mellékletét, 39. o.

⁷⁵ Az EKSZ szervezeti struktúráját lásd: http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf

határozatának értelmében.⁷⁶ Az állam- és kormányfők korábbi, 2010. júniusi megállapodása azonban felhívta a figyelmet arra, hogy a szakmai szempontok mellett a Külügyi Szolgálat munkatársainak kiválasztásánál érvényesülnie kell a földrajzi és a nemi egyensúly alapelvének is. Ahhoz, hogy ténylegesen betartsák ezeket a kritériumokat a személyzet kiválasztásakor, azzal nyomatékosították, hogy a Külügyi Szolgálat szervezetéről és működéséről szóló tanácsi határozat 6. cikkének (6) bekezdésébe belefoglalták.⁷⁷

5.3. Az EKSZ hatásköre és működése

Az Európai Külügyi Szolgálat hatáskörét az EUSZ 27. cikkének (3) bekezdése alapján a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő javaslatára a Tanács határozza meg. Korábban már említettem, hogy a tanácsi határozat megszületése nem volt zökkenőmentes, komoly politikai csatározások és érdekellentétek közepette kellett a Catherine Ashtonnak egy olyan javaslatot beterjesztenie, amely alkalmas arra, hogy megállapítsa az EKSZ szervezetét és működését. Végül, nagy nehézségek árán a Tanács 2010. július 26-án elfogadta az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének megállapításáról szóló határozatot.⁷⁸ Az EKSZ feladatait a működését megállapító Tanácsi határozat 2. cikke tartalmazza.

A tanácsi határozat 2. cikke értelmében: *„Az EKSZ támogatja a főképviseelőt elsősorban az EUSZ. 18. és 27. cikkében foglaltaknak megfelelő alábbi megbízatai teljesítésében:*

- *az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának (KKBP) – beleértve a közös biztonság- és védelempolitikát (KBVP) is – irányítására, az e politika kidolgozásához javaslataival való, a Tanácstól erre kapott felhatalmazásnak*

⁷⁶ Lásd: Az EKSZ szervezetének és működésének a megállapításáról szóló 2010/427/EU tanácsi határozat 6. cikkének (9) bekezdését, valamint Kiss J. László idézett művének 12. oldalát

⁷⁷ Lásd: Az EKSZ szervezetének és működésének a megállapításáról szóló 2010/427/EU tanácsi határozat 6. cikkének (6) bekezdését, amely kimondja: *„Az EKSZ személyzetét érdekem alapján, egyben a megfelelő földrajzi megoszlás és a nemek közötti egyensúly biztosításával kell felvenni. Az EKSZ személyzetében valamennyi tagállam állampolgárainak érdemi arányban kell jelen lenniük.”*

⁷⁸ Lásd: A Tanács 2010/427/EU határozata az EKSZ szervezetének és működésének a megállapításáról, (HL L 201, 2010. július 26.)

megfelelő hozzájárulásra, valamint az Unió külső tevékenységei közötti összhang biztosítására vonatkozó megbízatása teljesítésében,

- *a Külügyek Tanácsa elnöki tisztének az ellátásában, a Tanács Főtitkársága rendes feladatainak a sérelme nélkül,*
- *a Bizottságban betöltött alelnöki tiszte ellátásában, a Bizottságban a külkapcsolatokkal összefüggésben és az Unió külső tevékenységei egyéb szempontjainak az összehangolása tekintetében rá háruló feladatok ellátásában, a bizottsági szolgálatok rendes feladatainak sérelme nélkül.*

(2) Az EKSZ segíti az Európai Tanács elnökét, a Bizottság elnökét és a Bizottságot a külkapcsolatokkal összefüggő feladataik ellátása során.

A tanácsi határozat értelmében a Külügyi Szolgálat feladatai közé főként a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőt segítő tevékenységek tartoznak. A Főképviselőt segítő funkciói mellett az EKSZ együttműködik a tagállamok diplomáciai szolgálataival, illetőleg támogatja azokat az Unió külső tevékenységének és az egyéb szakpolitikák összhangja érdekében. Mindemellett konzultációs feladatkörrel is felruházta a tanácsi határozat, amennyiben deklarálja számára, hogy az EKSZ és a Bizottság szolgálatai feladataik ellátása során az Unió külső tevékenységével kapcsolatos valamennyi ügyben konzultálnak egymással, ami alól csak a közös kül- és biztonságpolitika területe képez kivételt. Továbbá az EKSZ feladatainak részét képezi az Unió egyéb intézményeivel és szerveivel való kölcsönös együttműködés, melyben különösen nagy hangsúlyt kap az Európai Parlamenttel való kapcsolata.⁷⁹ Érdemes megjegyezni, hogy vannak olyan külpolitikát érintő kérdések, különösen az EU külső együttműködési programjai, melyek a Bizottság hatáskörében maradnak, azonban ezek irányítása keretében a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő és az EKSZ hozzájárul a földrajzi és tematikus eszközök programozási és irányítási ciklusához, az ezen eszközökben meghatározott szakpolitikai célkitűzések megvalósítása érdekében.⁸⁰

Azonban ahhoz, hogy a Külügyi Szolgálat ténylegesen is megkezdhesse működését, és képes legyen ellátni feladatait, 2010. szeptember 15-én Catherine Ashton kinevezte a

⁷⁹ Lásd különösen: Az EKSZ szervezetének és működésének a megállapításáról szóló Tanácsi határozat 3. cikkét

⁸⁰ Lásd: Tervezet – A Tanács határozata az EKSZ szervezetének és működésének a megállapításáról, Brüsszel, 2010. március 25. (31.03), Letöltve: 2011.09.11.

szolgálat első nagyköveteit és a Külügyi Szolgálat első főtítkárát Pierre Vilmont, Franciaország korábbi washingtoni nagykövete személyében, akinek helyettesei a német Helga Schmid és a lengyel Maciej Popowski, akik mindketten sokéves diplomáciai tapasztalattal rendelkeznek.⁸¹ Az EKSZ hatáskörébe tartozó feladatok közül, talán a legjelentősebb, és legkiemelkedőbb az a feladat, mely biztosítja az Európai Unió diplomáciai kapcsolatainak koordinálását. Ezen kérdéskör problematikáját, mivel álláspontom szerint egy igen fontos és kényes kérdésről van szó, egy külön alpont alatt tárgyalom.

5.3.1. Az Európai Unió diplomáciája, követségei és konzuli kapcsolatai a Lisszaboni Szerződés után

A Külügyi Szolgálat hatáskörének vizsgálata során mindenképpen szót kell ejteni az Unió diplomáciai kapcsolatairól, illetőleg annak a Lisszaboni Szerződés hatására végbement változásairól. Az Európai Parlamentben megfogalmazódott az az igény, mely szerint a Külügyi Szolgálatnak nem csupán kiegészítő viszonyban kellene állnia a nemzeti diplomációkkal, hanem az Európai Külügyi Szolgálat tagjainak az Unió követségein, és a konzuli területeken is tehermentesíteni kellene a tagállamokat, melynek eredményeként jönne létre a nemzeti diplomácia és az Európai Unió diplomáciája közötti pozitív kapcsolat.⁸² Ezen igénynek a felmerülése többek között azzal magyarázható, hogy korábban a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig az uniós külpolitika kettős struktúrát mutatott, melyben a Tanácsot a főképviseelője (Javier Solana) jelenítette meg a politikai és diplomáciai kapcsolatokban, a külügyekért felelős biztos pedig a Bizottságot képviselte a nemzetközi szervezetekben és harmadik országokban, ami – ahogyan korábban már említettem – sokszor a hatáskörök megduplázásával járt, nem beszélve arról, hogy akár újabb kiadásokhoz is vezethetett. 2009. december elsejével, Catherine Ashton főképviseelői megválasztásával ez a helyzet megváltozott, mert így ezek a pozíciók a főképviseelő révén egy kézben egyesültek.

2010. december elsejétől – az EKSZ útnak indulásától – a Bizottság külső képviseletei az Európai Külügyi Szolgálat követségeiként folytatják tevékenységüket, vagyis a Külügyi Szolgálat átvette az EU külkapcsolatainak képviseletét, amely átállás nem volt

⁸¹ Lásd: <http://www.eu2011.hu/hu/hir/indul-az-europai-kulugyi-szolgalat> Letöltve: 2011. november 15.

⁸² Lásd: Kiss J. László: i.m. 11. o.

konfliktusmentes. Felmerült ugyanis a kérdés, hogy a főképviselő kompetenciájába tartozzon-e minden külpolitikai tevékenység vagy sem. Két álláspont vívott harcot a kérdés eldöntésében, a minimalista és a maximalista.⁸³ A maximalista álláspont szerint a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek minden külügyi tevékenységgel összefüggő funkcióval rendelkeznie kell, vagyis minden külkapcsolatot érintő politikát az EKSZ hatáskörébe kell helyezni. Azonban a minimalista álláspont győzedelmeskedett, amely a főképviselő tekintetében inkább a kül- és biztonságpolitikai kérdésekre összpontosított, és amelynek eredményeként az EKSZ nem egy, a külügyeket teljes mértékben magához ragadó „második Bizottságként” jött létre, hanem, mint a főképviselőt segítő szolgálat, amellyel párhuzamosan a tagállamok nemzeti diplomáciái is megmaradtak.

Különösen érthető, hogy a minimalista álláspont – amelyet egyébként a Bizottság és a Parlament is preferált – „nyerte meg a csatát” az álláspontok között vívott harcban, mivel ahogy már korábban is említettem, az uniós intézmények között komoly verseny alakult ki azért, hogy minél több hatáskört tartsanak meg maguknak a külügyek terén. Ezt részben sikerült is elérniük azáltal, hogy – bár kétségtelen tény, hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő felelős az Unió külpolitikájáért, valamint a biztonság- és védelempolitikai kérdésekben is kompetenciával bír, sőt a Lisszaboni Szerződés szabályai értelmében még javaslattételi jogosultsággal is rendelkezik, de mindezek ellenére – a végső döntés a Tanács kezében van, ahol akár egyetlen tagállam is vétójogával élve megbuktathatja a Főképviselő javaslatát. Többek között ennek hatására öltött alakot az Uniós intézményekben az a tendencia, hogy az EKSZ önálló, sui generis intézményi jellegét támogassák, vagyis azt, hogy az EKSZ ne integrálódjon se a Tanács, se a Bizottság szervezetébe.

A Külügyi Szolgálat tevékenységéről folyó vitákban többször felmerült annak a kérdése, hogy vajon az EKSZ hatáskörébe kerüljön-e az uniós bevándorlási politika hosszú távú tervei között szereplő vízumkiadási jog is. Rendszerint a komoly diplomáciai kapcsolatokkal rendelkező nagy tagállamok, mint Nagy-Britannia vagy Franciaország, voltak azok, akik hallani sem akartak arról, hogy az Unió követségei ilyen nagymértékben felértékelődjenek, és vízumkiadási illetve konzuli jogosítványokkal rendelkezzenek. Többen rámutattak azonban arra, köztük a konzuli területek képviselői is, hogy üdvös

⁸³ Lásd: Kiss J. László: i.m. 11. o.

lenne olyan közös megoldásokat találni, melyek a konzuli igazgatási struktúrákat, többek között a konzuli védelem biztosítását, a kölcsönös támogatás nyújtását harmadik államokban, valamint a vízumkiadás jogát is úgymond „európaizálják” és közös szintre emeljék.⁸⁴ Nem vitás, hogy a konzuli jogokról való lemondása a tagállamoknak az Európai Unió javára nagyon nagy előrelépés lenne külkapcsolati szempontból, azonban az is tény, hogy hiába vetnek fel ötleteket ennek elérése érdekében, a tagállamok még nem állnak készen arra, hogy ilyen fontos diplomáciai eszközöket adjanak át az Uniónak. Véleményem szerint azért sem állnak készen, mert habár a kisebb méretű diplomáciai kapcsolatokkal rendelkező tagállamok szívesen átadnák ezen jogosítványait az Európai Uniónak, azonban a nagy diplomáciai múlttal és kapcsolatrendszerrel rendelkező tagállamok, mint a már említett Franciaország vagy Nagy-Britannia nem fognak egy könnyen vagy akár a közeljövőben belemenni egy ilyen volumenű hatáskör átruházásba. Ez a tendencia figyelhető meg a tagállamok viselkedésében, amikor a Bizottság javaslatát, mely szerint konzuli funkciókkal kellene ellátni a képviselőit, vagyis, hogy hosszú távon hozzanak létre európai konzulátusokat, mereven elutasították. A tagállamok inkább az ún. „vezető-állam elvének”⁸⁵ az alkalmazásában állapodtak meg, melynek értelmében az egyes tagállamok vállalják más tagállamok képviselőtét harmadik államokban, ahol azok nem rendelkeznek képviselővel.⁸⁶

Ahogy korábban is említettem, a Parlament amellet az elképzelés mellett tette le voksát, hogy az EKSZ ne csak kiegészítő kapcsolatban álljon a nemzeti diplomáciákkal, hanem az Unió követségei tehermentesítsék a tagállamokat, valamint kezdeményezte egy európai diplomáciai iskola felállítását is. Meggyőződésem szerint ez a kezdeményezés egy nagyon pozitív, kihívásokkal teli ötletet takar, mivel lehetőséget teremtene arra, hogy az uniós diplomácia olyan szakemberekből álljon, akik nem „csupán” a diplomácia alapjait sajátítanak el, hanem kifejezetten az Európai Unió külkapcsolati rendszerének és diplomáciai kapcsolatainak a szakértőjévé válnának tanulmányaik során, ami végső soron megkönnyíthetné az Unió nemzetközi fellépéseit, illetve magának az Európai Külügyi Szolgálatnak a működését is.

⁸⁴ Lásd: Kiss J. László: i.m. 13. o.

⁸⁵ Lead-state concept

⁸⁶ Lásd: Kiss J. László: i.m. 14. o.

6. Az Európai Külügyi Szolgálat működésének eddigi tapasztalatai

Az Európai Külügyi Szolgálat, az elindulását követő nehézségek áthidalása után 2010 végén megkezdte tényleges működését. Közel egy év távlatában azonban még nehéz lenne komoly következtetéseket levonni a működésével kapcsolatban. Többen rámutattak arra, hogy a Főképviseelő illetőleg a Bizottság közötti hatásköri összeütközések máig nem szűntek meg, köszönhető ez annak, hogy a Bizottság kifejezésre juttatta, hogy nem kíván lemondani az EU fejlesztési és szomszédságpolitika feletti ellenőrzésről. Ez valahol érthető is, hiszen ezen a területen olyan nagy költségvetésű projektek forognak kockán, melyek az Unióval határos államokat nagyban érintik.⁸⁷ Az előbb idézett angol nyelvű cikkben szereplő tervezet szerint az lehetne egyfajta megoldás a szomszédságpolitika kényes kérdésére, ha a Főképviseelő és a Bizottság által párhuzamosan, a területet érintő kérdésekről készített javaslatok akkor kerülhetnének csak a Bizottsághoz elfogadásra, ha azokhoz korábban a Főképviseelő is hozzájárul.⁸⁸ Ez azonban megkérdőjelezi azt, hogy nem marad-e fenn ilyen módon a hatásköri duplikáció a Bizottság és a Főképviseelő/Alelnök között. Egyes rossz nyelvek szerint a Szolgálatot szétesés fenyegeti, mivel több uniós tisztségviselő is otthagya a Külügyi Szolgálatot a rossz munkakörülményekre hivatkozva. A legtöbb problémát – állításuk szerint – az okozta, hogy közel egy évvel a Külügyi Szolgálat felállása óta még mindig problémás volt annak a megállapítása, hogy konkrétan kinek mi is a feladata. Egyes források szerint *„gondot jelent például az e-mailekhez való hozzáférés, a telefonok hiánya, a külföldi missziók költségeinek késleltetése vagy az, hogy az alkalmazottak orvosi díja csak hónapos késéssel kerül kifizetésre. A számítógépek technológiája is elavult - a legtöbb külföldi Unió nagykövetség kénytelen küldöttek segítségével, személyesen küldeni a titkos dokumentumokat. Még maga Ashton kabinetje sem rendelkezik a megfelelő szintű technológiával.”* Azonban David O’Sullivan – a költségvetés és a személyzet adminisztrációjáért felelős vezetője az EKSZ-nek – szerint egyrészt elhanyagolható azon tisztségviselők száma, akik elhagyták a Külügyi Szolgálat sorait, másrészt reagálva a rossz munkakörülményekre, azt nyilatkozta, hogy amikor

⁸⁷ Lásd: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11941411>, különösen a cikk idézett részletét: *„There is a risk of duplication, as the Commission has indicated its reluctance to relinquish control over EU development and neighbourhood policy. Big budgets are at stake, affecting projects in countries bordering on the EU and further afield.”* Letöltve: 2010. november 15.

⁸⁸ Lásd az előző lábjegyzetben idézett cikket

márciusban átadják az EKSZ új központját, akkor ezek a problémák nagymértékben javulni fognak.⁸⁹

A 2010. májusában Strasbourgban tartott EP plenáris ülésen a képviselők között éles vita alakult ki a Külügyi Szolgálat és így közvetve az Unió külpolitikáját illetően. Joseph Daul francia politikus, a néppárti képviselőcsoport vezetője komolyan bírálta Catherine Ashton és az általa képviselt külpolitikát, véleménye szerint *„nem nemzeti egókra, hanem egységes európai külpolitikára van szükség, ezért ezen a területen is közösségi gondolatokra és megoldásokra lenne szükség,”* és megoldásként azt javasolta, hogy az EKSZ ne foglalkozzon egyszerre mindennel, mert az káoszt szül, hanem egy jól meghatározott prioritási sorrendet kellene felállítani, amelyből hármat kiválasztva, csak azokra koncentrálva kellene eljárnia. Álláspontja szerint ez a három prioritás a dél-mediterrán térség, terrorizmus elleni harc és a Közel-Kelet lenne, melyekre komolyabb figyelmet kellene az EKSZ-nek fordítania.⁹⁰ Guy Verhofstadt a liberálisok frakciójának elnöke a Szíria válságra reflektálva, szintén keményen bírálta Catherine Ashton és a tagállamokat, amiért hosszas tárgyalások után mindössze 13 szíriai vezetőre terjesztette ki a szankciókat, az államfőre pedig nem. Álláspontja szerint *„ami Szíriában az történik, az katasztrófa, de az is katasztrófa, ahogyan az EU kezeli a helyzetet.”* A támadásokra reagálva Catherine Ashton elmondta, hogy ő és az Európai Külügyi Szolgálat minden tőle telhetőt megtett, de a tagállami érdekek és a szerződés előírásai szerint megkötik a kezét.⁹¹ Az elhúzóódó plenáris ülésen körvonalazódtak azok az érvek, melyek szerint Ashton nem irányítja eléggé erőskezűen az Unió által rábízott külpolitikát és a Külügyi Szolgálatot.

Ugyanakkor az imént feltárássra került negatívumok mellett véleményem szerint rengeteg pozitívummal is büszkélkedhet az Európai Külügyi Szolgálat színre lépése óta. A 2010-es év során több olyan esemény is történt, amely ismét ráirányította az Európai Unió figyelmét arra, hogy miért van szükség egységes, jól koordinált európai külpolitikára. Minden eddiginél egységesebb és globalizáltabb világban egyre sokfélebb és egymással

⁸⁹Lásd: http://kitekinto.hu/europa/2011/10/02/szeteses_fenyegeti_az_europai_kulugyi_szolgalatot/,

Letöltve: 2011.11.06.

⁹⁰ Lásd: http://kitekinto.hu/europa/2011/05/12/magyarazkodnia_kellett_ashtonnak/, Letöltve: 2011.10.21.

⁹¹ Lásd: u.o.

egyre inkább összefüggő fenyegetésekkel kell szembenézni, kezdve a fegyverek számának növekedésével, a terrorizmus és a szervezett bűnözés elterjedésével, a regionális konfliktusokkal bezárólag, nem beszélve az energiaellátás zavarairól, valamint az éghajlatváltozás biztonsági következményeiről. Ahhoz, hogy ezen változtatni lehessen, az Uniónak teljes mértékben ki kell aknáznia a rendelkezésére álló diplomáciai, és közös biztonságpolitikai körben fellelhető eszközeinek tárházát.⁹² Az Európai Külügyi Szolgálat ezeknek a jelentős feladatoknak az ellátására, illetőleg megoldására jött létre, azért, hogy összefogja a diplomáciai és a válságkezelési szakértelmet. Az EKSZ eltökéltségét és – véleményem szerint – a működőképességét is bizonyítja, hogy a 2010-ben az arab világban folyó konfliktussorozat kezelésében hatékonyan részt tudott venni. Egyrészt függetlenül azoktól a korábban írt bírálatoktól, melyek szerint az EU és Catherine Ashton fellépése Szíriával szemben nem volt eléggé erélyes, mert kevesekre terjesztette ki a szankciókat álláspontom szerint nem helytálló. Úgy gondolom, hogy az Európai Unió szíriai fellépése igen is meggyőző erejű volt, tekintettel arra, hogy az EU célja az volt, hogy a megfelelő intézkedések révén ténylegesen befolyásolni tudja az események alakulását, miközben teljes mértékben elismerje a helyi lakosság vezető szerepét. Ennek érdekében, ezt a célt szem előtt tartva döntött úgy, hogy fenntartja a Szíriával kialakított kapcsolatokat, és igyekszik előrelépést tenni a társulási megállapodás aláírása terén.⁹³

Másrészt mi sem bizonyítja jobban a Külügyi Szolgálat rátermettségét a rábízott feladatok ellátására, minthogy az idei tavaszi líbiai válság kirobbanását követően az Európai Unió megfigyelő irodát nyitott a líbiai ellenzéki városban, Bengáziban, melynek feladata a civil társadalom és a Líbiai Átmeneti Nemzeti Tanács támogatása volt.

Továbbá az európai szomszédság – mint a második legfőbb külpolitikai prioritás – területén is nagy előrelépést könyvelhet el magának az EU külpolitikáját képviselő Külügyi Szolgálat. Ennek keretében 2010 során az EU segítséget nyújtott a nyugat-balkáni országoknak, hogy lépéseket tegyenek az európai perspektívájukkal kapcsolatos feltételek teljesítése felé. Még szorosabbá fűzte a keleti és déli szomszédság országaival fenntartott

⁹² Lásd: Az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének éves jelentése az Európai Parlament számára (Brüsszel, 2011. július 6.) Letöltve: 2011.09.23.

⁹³ Lásd: Az Európai Parlament 2010. szeptember 9-én állásfoglalását a szíriai emberi jogi helyzetről, különösen a Haythan Al-Maleh ügyről (P7_TA-PROV(2010)0316). Letöltve: 2011.11.13.

kapcsolatait, és bizonyosságot tett arról, hogy az EU hozzá tud járulni e két régió stabilitásához és fejlődéséhez.⁹⁴

Az EU 2010-es külpolitikájának harmadik prioritása az Unió stratégiai partnerekkel folytatott munkája volt. Ebben is – mint az Unió diplomáciáját megtestesítő szerv – az EKSZ játszott jelentős szerepet. Az EU nagy hangsúlyt fektetett az olyan stabil partnerekkel fennálló kapcsolataira, mint az USA vagy Oroszország, valamint igyekezett elmélyíteni a kapcsolatát a feltörekvő államokkal, mint Kína vagy India. A külügyi és biztonságpolitikai főképviseletnek és a háttérben működő EKSZ-nek nagy szerepe volt ezeknek a kapcsolatoknak a fenntartásában, illetőleg az újabb diplomáciai kapcsolatok elmélyítésében.⁹⁵

Tény, hogy pro és kontra érvek tömkelege sorakoztatható fel az EKSZ mellett és ellen, de véleményem szerint, annak a megítélése, hogy mennyire lesz hatékony a fellépése azt csak az elkövetkező évek tapasztalatai tudják majd igazolni számunkra.

⁹⁴ Lásd: Az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseletjének éves jelentése az Európai Parlament számára (Brüsszel, 2011. július 6.) Letöltve: 2011.09.23.

⁹⁵ Lásd: Előző lábjegyzet.

7. Záró gondolatok

Összefoglalva az eddig leírtakat, lényegében az mondható el, hogy az Európai Unió külpolitikájának 2010-es napirendjén szereplő három fő prioritása között az első helyen álló Európai Külügyi Szolgálat felállításának tervezete sikerrel vette az akadályokat. A Külügyi Szolgálat felállt, megkezdte működését, a vezetőket kinevezték, azonban még mindig egy nagyon fiatal, formálódó intézményről beszélünk, amelynek ahhoz, hogy be tudja tölteni azt a szerepet, amire létrehozták, biztosítani kell a szükséges forrásokat. Az EKSZ-t ellenzők körét idézve: *„az EKSZ nem más, mint az uniós bürokráciának egy újabb eleme, amely a nemzeti diplomáciákkal fog konkurálni, ami maga módján elvezethet az EU „szuperállam” megvalósulásához.”*⁹⁶ Azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy egy ilyen nagy volumenű intézmény kezdeti, „szárny-bontogatásai” mindig is célpontjai lesznek a politikusok csatározásainak és vita tárgyát fogják képezni. Mindezek ellenére a Szolgálat eddig sikerrel vette az akadályokat kezdve a Parlamenti vitáktól, a legelső felmerülő nemzetközi szereplésig.

Látható volt, hogy az EKSZ felállításának kérdése komoly vihart kavart az Unió intézményei között. A Lisszaboni Szerződés előtt az általuk irányított külpolitikai kérdések az EKSZ működésének megkezdésével lényegében kikerültek az irányításuk alól, és mára ténylegesen nem rendelkeznek a szolgálat működését befolyásoló erővel. Az a korábban említett kompromisszumos álláspont, mely szerint az Európai Parlament csak konzultációs jogot kapott az EKSZ tisztségviselőinek kinevezésében, illetőleg a Bizottság azon jogköre, mely szerint illetékes marad a harmadik országokkal folytatott együttműködési programok koordinálásában, nem jelent mást, mint az EKSZ identitásának erősödését az Európai Unión belül.

Véleményem szerint, azzal, hogy a Lisszaboni Szerződés létrehozta az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének posztját nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az EU sokkal hatékonyabb globális szereplőként léphet majd fel a jövőben, mivel igyekezett egy kézben összpontosítani az Unió külpolitikáját. Emellett elengedhetetlen az is, hogy Catherine Ashton olyan koherens politikát kell, hogy kialakítson a közeljövőben, amely a

⁹⁶ Lásd: Kiss J. László: i.m. 16.o.

Bizottság és a Tanács hatáskörét egyesíti az Európai Parlament felügyelete alatt, és amelynek eredményeként az Európai Unió a saját gazdasági erejének leginkább megfelelő, a nemzetközi külpolitikai színtérnek egy sokkal fajsúlyosabb szereplőjévé válhat. Azonban felmerülhet bennünk a kérdés, hogy mi a helyzet azzal a hatásköri versengéssel, mely a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő és az EiT elnöke között esetlegesen fennállhat. Álláspontom szerint, ez a lehetőség nem igazán fog bekövetkezni, hiszen a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő külkapcsolatokat magában foglaló jogosítványa csak a KKBP területére terjed ki, szemben az EiT elnökének a külpolitika más területét érintő jogkörével. Függetlenül attól, hogy Catherine Ashton a Tanács ülésein részt vehet, csak azokban a kérdésekben van javaslattételi jogköre, melyek a KKBP területét részben vagy egészben érintik. Minden más – akár külkapcsolatokat is érintő – kérdéssel más tanácsi formációk foglalkoznak – gondolva itt például a mezőgazdaságra vagy a kereskedelempolitikára –, ahol a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek nincs hatásköre.

Álláspontom szerint a Lisszaboni Szerződés rengeteg jelentős újításával az Európai Unió – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének posztja, az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása valamint az Unió jogi személyisége – rálépett egy olyan útra, melyen járva egy erőteljes külpolitikát alakíthat ki, amely jól tükrözi az Unió sokszínűségét, ugyanakkor megteremti a hatékony fellépéshez szükséges egységet, koherenciát és következetességet, valamint továbbfejleszti az EU stratégiai elképzelését a külkapcsolatok vonatkozásában. Mindemellett az Uniónak úgy kell tevékenykednie, hogy kollektíve összefogja a tagállamokat, melyeknek teljes mértékben elkötelezetten kell tevékenykedniük az EU külpolitikája terén, hiszen az Unió által megoldásra váró problémák túl összetettek ahhoz, hogy egyoldalúan megoldást lehessen találni rájuk, és nem elítélendő tény az is, hogy ha közösen lépnek fel a tagállamok, akkor nagyobb hatást tudnak gyakorolni.

Véleményem szerint azonban csak akkor folytathat koherens külpolitikát az EU, ha az EKSZ és így közvetve a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő kezében lévő jogosítványokat ténylegesen elkülöníti az Unió más tisztségeit betöltők jogosítványaitól – gondolok itt arra, hogy az EiT elnökének is vannak a külpolitikát érintő jogosítványai – mivel úgy gondolom, hogy ezeket a Lisszaboni Szerződés nem határolta el egymástól teljes mértékben.

8. Felhasznált irodalom

8.1. Alapító és módosító Szerződések

Szerződés az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásáról, 1951. április 18.

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés, és Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Róma, 1957. március 17.)

Egységes Európai Okmány (Single European Act); aláírva: 1986. február 17. Luxembourg (Luxemburg) és 1986. február 28. Hága (Hollandia); a teljes szöveget lásd: (HL L 169/1, 1987)

Szerződés az Európai Unióról Maastricht, (HL C 191, 1992. július 29.)

Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és az egyes kapcsolódó okmányok módosításáról, (HL C 340, 1997. november 10.)

Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról (HL C 310, 2004. december 16.)

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá, (HL C 306, 2007. december 17.)

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, (HL C 83, 2010. március 30.)

8.2. Az Unió másodlagos joganyaga

A Társulási Tanács 1/80 számú határozata az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó megállapodás pontosításáról illetőleg a társulás előmozdításáról, 1980. szeptember 19.

A Tanács 2010/427/EU határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról, (HL L 201, 2010. július 26.)

A Bizottság javaslata: Tervezet az EKSZ szervezetének és működésének a megállapításáról, Brüsszel, 2010. március 25. (31.03), Letöltve: 2011.09.11.

8.3. Felhasznált könyvek

Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések Magyarázata 1., Szerkesztette: Osztovits András (CompLex Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011.)

Balázs Péter: Az Európai Unió külpolitikája, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2002.

Dr. Balázs Péter: Az Európai Unió magyar szemmel, Európai Füzetek 8., A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa, Budapest, 2003. Internetről letöltve: 2011. 10. 08.

Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, nyolcadik, átdolgozott kiadás HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2011.

8.4. Interneten közzétett cikkek

Gálik Zoltán: A következő felszólaló: az Európai Unió, a közös európai külpolitika első valódi lépései: felszólalási jog az ENSZ-ben, nagyköveti kinevezések és az új stratégiai partnerek., Magyar Külügyi Intézet, Gyorselemzés 2010/16, Letöltve: 2011.11.03.

Kiss J. László: Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player? Magyar Külügyi Intézet, MKI- Tanulmányok, T-2011/1, Letöltve: 2011.11.03.

Az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének éves jelentése az Európai Parlament számára (Brüsszel, 2011. július 6.) Letöltve: 2011. szeptember 23.

Az Európai Parlament 2010. szeptember 9-én állásfoglalását a szíriai emberi jogi helyzetről, különösen a Haythan Al-Maleh ügyről (P7_TA-PROV(2010)0316). Letöltve: 2011. november 13.

http://kitekinto.hu/europa/2011/05/12/magyarazkodnia_kellett_ashtonnak/, Letöltve: 2011. október 21.

http://kitekinto.hu/europa/2011/10/02/szeteses_fenyegeti_az_europai_kulugyi_szolgalatot/, Letöltve: 2011. november 6.

<http://www.eu2011.hu/hu/hir/indul-az-europai-kulugyi-szolgalat> Letöltve: 2011. november 15.

8.5. Idegen nyelvű cikkek

<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11941411> Letöltve: 2011. november 15.

Josep M. Lloveras SOLER: The new EU Diplomacy: Learning to Add Value, EUI Working Paper RSCAS 2011/05, Letöltve: 2011. 10. 16.

Joris LARIK and Madalina MORARU(eds.): Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty, EUI Working Paper LAW 2011/10, Letöltve: 2011. 10. 08.

Council of the European Union:Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 8029/10 COUNCIL DECISION, (Brussels, 25 March 2010) Letöltve: 2011.09.18.

Stefani WEISS: External Action Service, Much Ado About Nothing, Spotlight europe (2010/05 – June 2010) Letöltve: 2011.10.20.